



HOUSE OF COMMONS
CANADA

PROCUREMENT OF CANADA'S VICTORIA CLASS SUBMARINES

**Report of the Standing Committee on
National Defence and Veterans Affairs**

**Pat O'Brien, M.P.
Chair**

April 2005



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

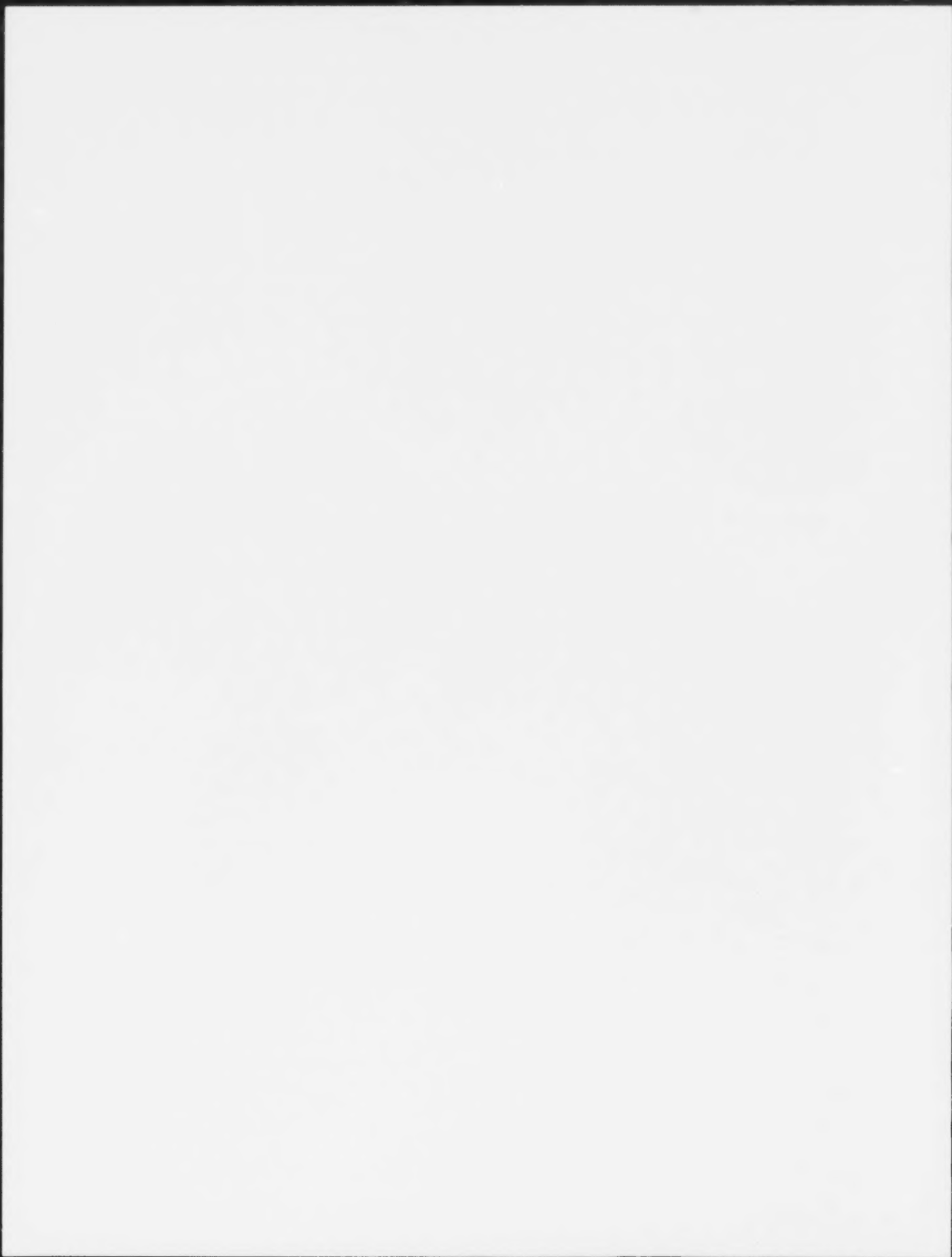
Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

PROCUREMENT OF CANADA'S VICTORIA CLASS SUBMARINES

**Report of the Standing Committee on
National Defence and Veterans Affairs**

**Pat O'Brien, M.P.
Chair**

April 2005



STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

CHAIR

Pat O'Brien

VICE-CHAIRS

Claude Bachand

Rick Casson

MEMBERS

Hon. Larry Bagnall

Hon. Bill Blaikie

Betty Hinton

Hon. Judi Longfield

Dave MacKenzie

Hon. Keith Martin

Gordon O'Connor

Gilles-A. Perron

Anthony Rota

CLERK OF THE COMMITTEE

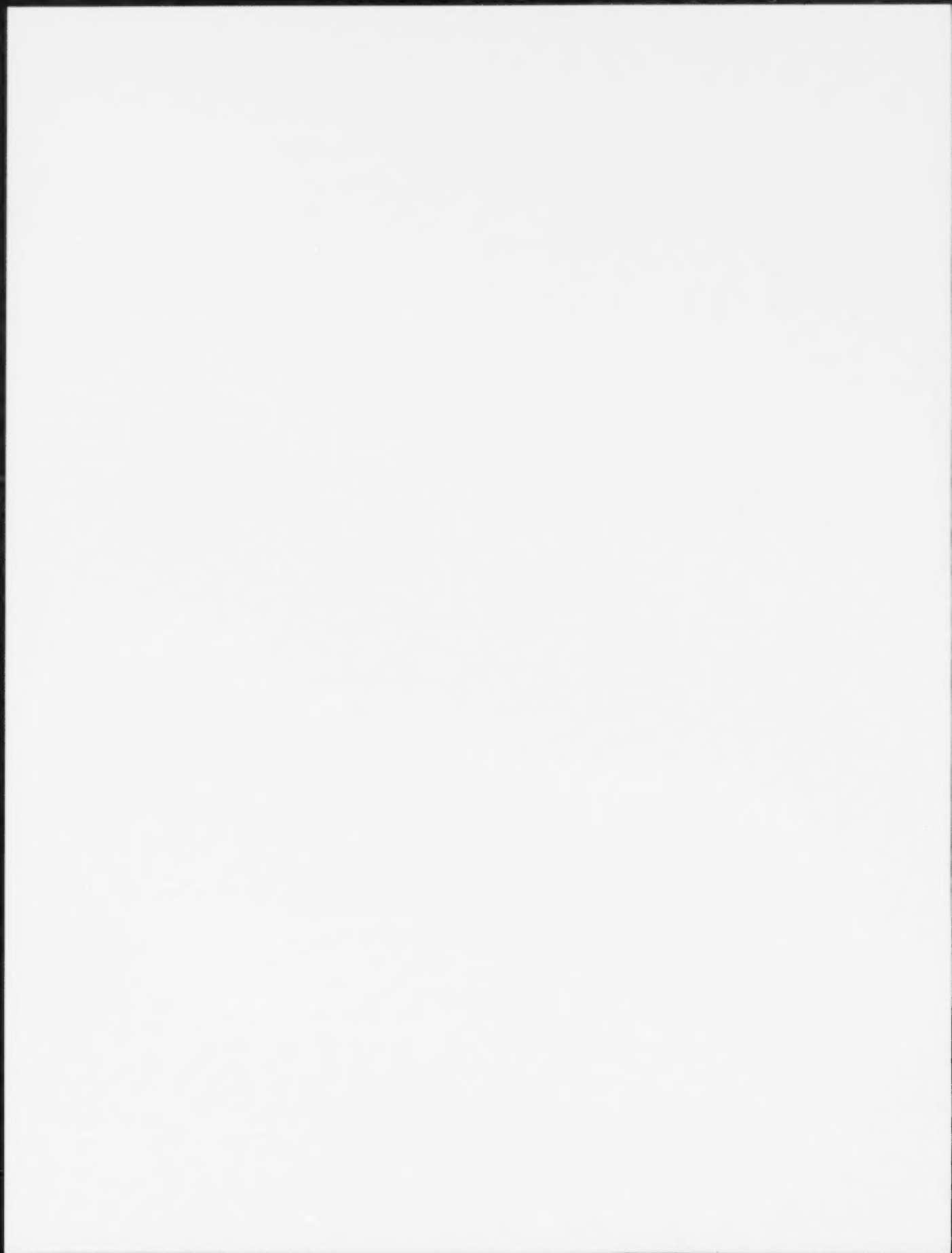
Angela Crandall

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE LIBRARY OF PARLIAMENT

Wolf Koerner, Analyst

Michel Rossignol, Analyst

Joseph Culligan, Consultant



THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your committee reviewed the acquisition of the Victoria Class submarines by the Canadian Forces.

Your committee heard evidence on this matter, the result of which is contained in this report, which provides its input on the acquisition of submarines by the Canadian Forces.

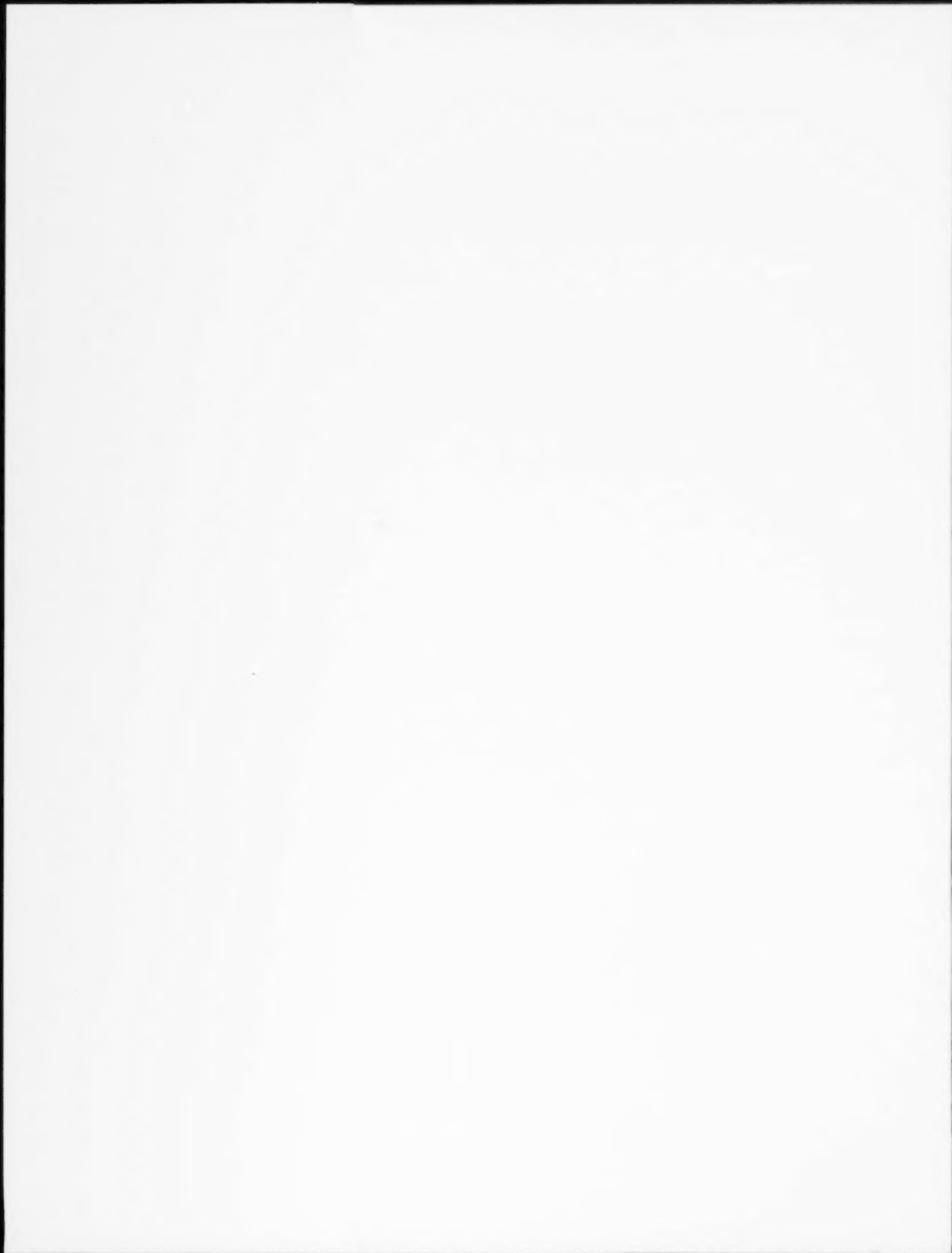


TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	ix
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	xi
INTRODUCTION	1
CHAPTER 1: THE DECISION TO MAINTAIN CANADA'S SUBMARINE CAPABILITY	5
Plans to Replace the Old Oberon Submarines (1980-1994).....	5
British Upholder Submarines Become Available for Acquisition (1993-1994).....	7
Debate in Canada and Cabinet Examination of Proposed Acquisition (1993-1996).....	10
Cabinet Approval for the Acquisition of the Upholders (1997-1998)	14
CHAPTER 2: A GOOD DEAL FOR CANADA?	17
Arguments Supporting View That the Acquisition Was a Good Deal.....	17
Arguments Against the Acquisition of Submarines	21
Submarines and Canadian Defence Priorities As Outlined in the 1994 <i>Defence White Paper</i>	23
The Barter Arrangement: A Source of Confusion	25
CHAPTER 3: WAS THE PROJECT PROPERLY MANAGED?	31
A Complex Transition From Old to New Equipment.....	31
A Training Process That Did Not Go According to Plans	33
The Need for Rigorous Risk Analysis.....	37
CONCLUSION.....	41
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES	45
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS	47
APPENDIX C — VISIT	49

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	51
SUPPLEMENTARY OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS	53
MINUTES OF PROCEEDINGS	59

EXECUTIVE SUMMARY

Following the fire aboard HMCS *Chicoutimi* on October 5, 2004, the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs decided to examine Canada's acquisition of four Upholder class submarines from the United Kingdom. The Committee examined issues related to this acquisition including the assessment of the equipment needs of the Canadian Forces, how the submarines were purchased, the decision-making process, and the training given to Canadian submariners.

The Committee heard the testimony of a number of academics, military officers, and government officials, as well as former ministers of National Defence and other individuals in order to piece together the history of this acquisition project. This testimony shows that in the early 1990s, the government and the military, faced with the need to replace the old Oberon submarines, decided that Canada should acquire replacement submarines. However, given the end of the cold war and cuts in federal government spending, notably on defence, the proposed project faced a number of hurdles. These included opposition from some Canadians to such an acquisition as well as the higher priority given to other military equipment projects by the 1994 *Defence White Paper*. Nevertheless, the White Paper stated that the option of acquiring existing submarines at a good price, given qualified support by the 1994 report of the Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate on Canada's Defence Policy, would be explored.

The option explored was the acquisition from the United Kingdom of four Upholder class diesel-electric submarines withdrawn from service with the Royal Navy in 1994. According to testimony and the documents obtained from the Department of National Defence, the Navy evaluated the British submarines in 1995 in preparation for their imminent acquisition, but the Cabinet decision to go ahead was delayed. Concerned about competing demands on the federal treasury during a period of fiscal restraint and the possible public reaction to the announcement of such a military equipment purchase, Prime Minister Chrétien delayed approving the project at that time. Months of delay turned into years and the project was finally approved by the Cabinet only in 1998.

The Committee heard concerns about the effects of such a long delay on the condition of the submarines. These effects complicate the evaluation of the extent to which Canada received good value for the money paid for this acquisition. There are also differing perceptions on the importance of these submarines to Canada's defence capabilities. Some witnesses highlighted the extent to which these submarines can contribute to surveillance operations in Canadian waters, including those in the North to a limited extent. Others questioned the necessity of equipping the Navy with submarines given the

changing nature of the threat faced by Canada and its allies. A consensus on the importance of these submarines to Canada's military capabilities may only be possible when this country's defence priorities, set in 1994, are updated.

The evaluation of the purchase of the submarines was not helped by the confusion which existed over the costs of the acquisition project and how the contractual arrangements were carried out. Government announcements in 1998 concerning the submarine acquisition emphasized the low costs of the \$750 million project compared to those for the construction of new submarines. They also highlighted the possibility of a barter arrangement where some of the costs of leasing the submarines would be in exchange for the funds paid for the use by British forces of training facilities in Canada. The impression that at least some of the costs were covered by the barter arrangement lingered on until a few weeks after the fire aboard HMCS *Chicoutimi* when it was revealed during testimony that the barter arrangement did not materialize. The Committee is concerned that the government did not take action to correct this perception.

The Committee is also concerned by all the problems experienced during the reactivation of the submarines in the United Kingdom and the preparations here in Canada to bring the submarines, renamed the Victoria class, to full operational status. The problems involved in preparing Canadian submariners for the transition to the new type of submarines and in Canadianizing the vessels to ensure interoperability with other Canadian warships and those of allied countries appear to have been underestimated. Delays in the reactivation process caused delays in training and the Canadianization process did not escape the effects of perhaps overly optimistic expectations about how smoothly the acquisition process would proceed. Some of the problems have been overcome and progress is being made on others. However, more rigorous risk analysis might have helped avoid some of the problems. The lessons learned could help the Navy face the significant challenge of operating the only examples of this class of submarine in the world.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The government provide a comprehensive update of Canada's defence policy at least every four years and report to Parliament in order to clearly identify Canadian defence priorities and the capabilities and equipment the Canadian Forces need to meet their commitments.

RECOMMENDATION 2:

The government inform Parliament when any significant changes are made in the planned expenditures or methods of payment for all major military equipment acquisition and related support projects which have received effective project approval from Treasury Board.

RECOMMENDATION 3:

The Canadian Navy undertake an immediate review of its submariner training program to ensure that it can sustain a cadre of qualified submariners and provide the required amount of at-sea experience on an operational submarine. The Chief of the Maritime Staff should provide a report on this review to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs.

RECOMMENDATION 4:

The training time at sea on an operational submarine provided for initial and refresher submariner training should be maintained at the currently planned level and increased if the review of the navy's submariner training program deems it necessary.

RECOMMENDATION 5:

The Navy review the firefighting training provided to all naval personnel on submarines and ensure that the simulated fire situations used for training submariners are as realistic as possible to illustrate the conditions that could be encountered during a fire aboard a submarine.

RECOMMENDATION 6:

All major crown projects valued at more than \$100 million proposed by the Department of National Defence be reported to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs for possible examination, as previously recommended in this committee's June 2000 procurement study.

RECOMMENDATION 7:

Parliament examine ways to increase the resources and the time available to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs to carry out the examination of major crown projects proposed by the Department of National Defence.

RECOMMENDATION 8:

The recommendations of recent reports and updates of the Office of the Auditor General concerning the procurement process of the Department of National Defence be reviewed for potential implementation as quickly as possible and reported to this committee.

RECOMMENDATION 9:

All major equipment acquisition projects undertaken by the Department of National Defence be the subject of rigorous and detailed risk analysis, in keeping with the recommendations of the Office of the Auditor General, with a report to this committee.

RECOMMENDATION 10:

Information on the status of major military equipment acquisition projects be added as an integral part of the Part III — Plans and Priorities of the Estimates documents for the Department of National Defence, instead of just an internet link. Furthermore, the Department, in consultation with the Treasury Board, should review the possibility of adding more information on the rationale for these acquisitions in these documents.

RECOMMENDATION 11:

The Office of the Auditor General consider undertaking a review of all major updates and refits of the Victoria class submarines

which may be undertaken over the course of their operational service.

RECOMMENDATION 12:

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs is disappointed and angered by the inertia and systematic obstruction of the Department of National Defence in producing the bilingual documents required for the Committee to function smoothly. This has frustrated the Committee in doing its work. On a number of occasions they have proposed tabling English-only versions of documents requested by the Committee. The reasons given for the delay in providing bilingual documents centred on prohibitive costs and inadequate time for translating technically complex material. Whereas this has led to a marked slowdown in the Committee's work, and whereas documents as important as the contract, the list of deficiencies in the submarines and the list of corrective measures took four months to be tabled and certain other requested documents have still not been tabled, it is recommended that the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs file a letter of complaint to the Minister of National Defence and report our concern about easy availability of translated documents to the Commissioner of Official Languages.



INTRODUCTION

Canadians were once again reminded of the dangers Canadian Forces personnel face while carrying out their duties when fire broke out aboard HMCS *Chicoutimi* on October 5, 2004. The last of the four Upholder class submarines acquired by Canada from the United Kingdom had just begun its voyage across the Atlantic Ocean to its new home when the fire started. The crew members of the *Chicoutimi* had to react quickly in order to save their lives and their vessel, but some of them suffered injuries, including Lieutenant Chris Saunders who died after being evacuated to a hospital. The tragic loss of life and the dramatic situation faced by the remaining crew members until the crippled submarine could be towed back to its port of departure caught the attention of all Canadians.

Shortly after the incident aboard the *Chicoutimi*, this committee undertook a study of the acquisition of the four British-built Upholder class submarines, called the Victoria class in Canadian service. While the Board of Inquiry established by the military investigated the fire aboard the *Chicoutimi*, this committee examined the broader issues related to the acquisition of the submarines such as the assessment of the equipment needs of the Canadian Forces, the particular process through which the submarines were purchased, the way decisions concerning priorities are taken, and the training provided to Canadian submariners to ensure safe and efficient operation of the vessels. The Committee heard the testimony of a number of witnesses including not only senior officials from the Department of National Defence, but also retired military and government officials, including former submariners, and former ministers of National Defence. The goal was to examine the decisions taken over the last 15 years to acquire the four Upholder class submarines to replace the old Oberon class vessels and the problems encountered while trying to bring them up to full operational status within Canada's maritime forces.

The incident aboard the *Chicoutimi* was the latest and most tragic in a long series of mishaps, delays, and problems that have plagued the acquisition and operation of Canada's new class of submarines over the last decade. Some witnesses questioned the Committee's decision to review the submarine acquisition at this time given that similar parliamentary studies had not been undertaken in the past whenever Canadian military personnel had been killed or injured in accidents.¹ Others may have wondered why the Committee waited years after its announcement to look into the submarine acquisition in some detail, forgetting that Committee members have raised questions about the project during

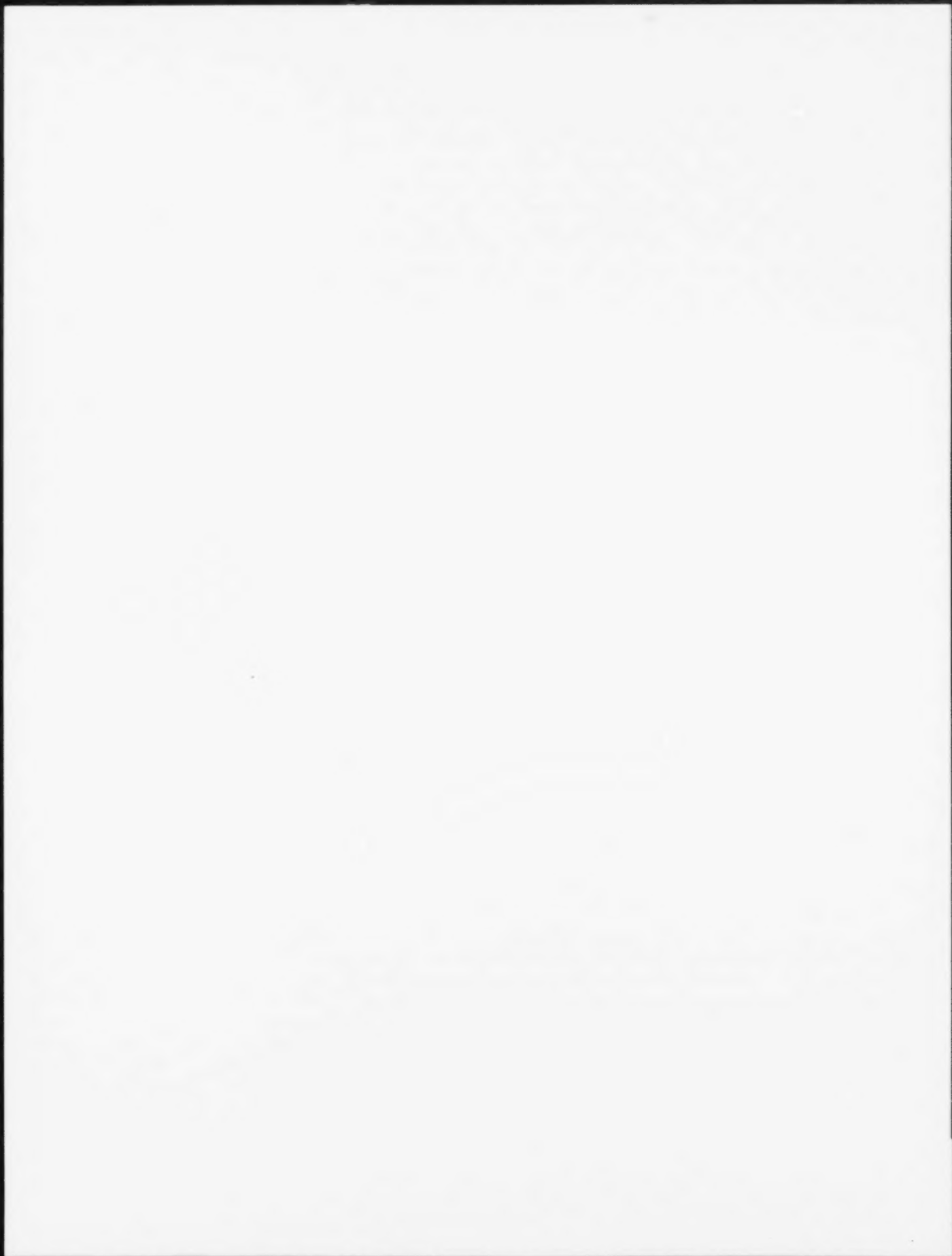
¹ The Committee held a number of meetings in the early 1990s on CF-18 operations when a series of accidents involving CF-18s occurred in the space of a few weeks. The Committee has also examined the treatment of military personnel injured during various types of operations or accidents on a number of occasions, notably during the 1998 study on the quality of life of members of the Canadian Forces.

past studies of military readiness and other issues. Indeed, parliamentarians and other Canadians knowledgeable about the military equipment procurement process became increasingly frustrated by the long delays experienced by this acquisition project. It took too long to decide whether or not to proceed with the acquisition and then it took too much time to reactivate the submarines and to bring them up to full operational status once they had been transferred to Canada. The fire aboard the *Chicoutimi* inevitably prompted strong reactions, especially since there were now also growing concerns about the safety of our submariners.

Thus, the Committee decided to hear testimony from a number of government officials, military personnel, and other witnesses in order to piece together the arguably torturous history of this lengthy and troubled acquisition project. The Committee also had the opportunity to hear the views of Canadian submariners during its visit of one of the submarines and naval facilities in Halifax. Unfortunately, a long drawn out acquisition process has become the norm for almost every new piece of equipment provided to the Canadian Forces. There are many examples, including the maritime helicopters and the introduction of new combat uniforms, where new equipment is delivered to the military a decade or two after the acquisition process has started. However, the acquisition of the submarines has been especially complicated, both in terms of process and technological issues. Some of the questions raised during Committee meetings may sometimes appear to be fundamental, but this is the type of information Canadians, most of whom are not experts in military affairs and submarine technology, are seeking in order to judge the value of this project.

Some academic studies and media reports had already described the major decisions taken during the course of the acquisition process. However, by questioning military and government representatives, as well as academics and retired military and other officials, the Committee was able to confirm some of the known facts while discovering some details which shed new light on the way decisions were taken and implemented. To assist the research process, the Committee requested a series of documents from the Department of National Defence, including the contracts for the acquisition and support of the submarines. However, while we recognized that meeting our demand involved time and effort, our examination of the issues was seriously hampered by delays experienced in obtaining from the Department the originals of the documents and the translated version necessary to proceed with the distribution of the documents to all members of the Committee in a timely fashion. The Committee decided to proceed with the drafting of its report despite these delays and those caused by the reconvening of the military Board of Inquiry examining the incident aboard the *Chicoutimi* because Canadians are waiting for answers about the acquisition project. The findings of the Board of Inquiry may or may not raise new questions about the submarine acquisition, but the fact remains that the Committee's mandate was to examine the broad issues including the rationale for this acquisition, the decision-making process, and the management of the project. Thus, while it would have been useful to know the findings of the Board of Inquiry

during drafting, the Committee believes that it has sufficient information to draw valid conclusions about this acquisition and leaves the door open to the tabling of additional reports on this project if in its judgement the findings of the Board of Inquiry report or new revelations make this necessary.



CHAPTER 1: THE DECISION TO MAINTAIN CANADA'S SUBMARINE CAPABILITY

Plans to Replace the Old Oberon Submarines (1980-1994)

Canada decided to replace its old Oberon submarines basically because military and government officials believed that maintaining a submarine capability was an important element of this country's defence and its ability to protect its interests. In order to understand why this became an issue in the 1990s and why it is still an issue in 2005, it is necessary to review the origins of this capability and the long process which led to the signing of contracts with the United Kingdom for the acquisition of four submarines.

Canada's Navy has a long history of submarine operations, but these have never been its main focus. The Navy operated a few submarines during the First World War and while it did not have submarines of its own during the Second World War, except for some captured enemy vessels in the final weeks of the war, some Canadians served aboard the submarines of the United Kingdom's Royal Navy. The cold war prompted Canada's Navy to acquire a few submarines in the 1960s, initially through leasing arrangements with the United States Navy for two Second World War vessels and then through the purchase from the United Kingdom of three new Oberon class submarines.² Adding submarines to the fleet of surface vessels and maritime patrol aircraft was in keeping with the use by other NATO navies of a multi-layered approach to anti-submarine warfare to counter the threat posed by Soviet submarines. The naval battles of the Second World War had demonstrated the value of using air and naval forces combined to detect submerged submarines. However, as Martin Shadwick of the York Centre for International and Security Studies pointed out to the Committee, the Oberons were used for much of their operational life mainly to provide anti-submarine warfare training for air and surface ships. There was more emphasis on their surveillance and anti-submarine capabilities during the last years of operational use.³

By the 1980s, when submarines were a well-established capability within the fleet, the Canadian Navy started planning for the replacement of the three Oberons which were expected to be close to the limit of their safe operational lifespan by the end of the 1990s. The original plans called for new submarines with

² Canada purchased a fourth Oberon submarine in 1989, but HMCS *Olympus* was moored to a wharf and was used only for training.

³ Evidence, Meeting No. 19, February 10, 2005.

a propulsion system similar to the diesel-electric one used in the Oberons.⁴ However, there was a brief hiatus when, as indicated in the 1987 *Defence White Paper*, Canada announced its intention to buy nuclear-powered submarines and to expand its fleet to as many as 10 or 12 vessels. Various arguments were used to justify the proposed acquisition including the necessity to increase naval capabilities in order to assert sovereignty in Canadian waters, especially in the Arctic, and to make an effective contribution to allied maritime operations during the cold war. However, the proposed acquisition of nuclear-powered submarines was questioned because of the costs involved and concerns about the use of a propulsion system relying on nuclear energy, whatever its operational advantages under the polar ice cap and elsewhere.⁵ In 1989, when it became evident that the cold war was coming to an end, the Progressive Conservative Government announced the cancellation of these controversial plans as well as the first of what became a long series of cuts in Canadian defence spending made during the last decade of the last century, the effects of which are still being felt by the Canadian Forces today.

Thus, in the early 1990s, the Navy again found itself looking for a replacement for its old Oberons. Vice-Admiral (Retired) Peter Cairns, who was the commander of Maritime Forces Pacific and later commander of the Navy prior to his retirement in 1994, confirmed in his testimony to the Committee that between 1989 and 1993, the Navy examined many types of conventionally powered submarines as possible replacements for the Oberons. The candidates included the Walrus class submarine produced in the Netherlands, the German Type 209 and the British-made Upholder class then entering service with the Royal Navy. The Navy favoured submarines with enough range and other capabilities to operate in the oceans far from their home port rather than those designed more for coastal defence. This was due to the fact that in addition to the protection of Canadian waters, the Navy was also involved in naval operations in the North Atlantic and elsewhere as part of Canada's commitments to NATO. Another reason for the search for a replacement submarine was the looming termination of a contract for spare parts for the Oberon. At that time, the United Kingdom was the main source of spare parts for the British-built Oberons operated by Australia and Canada as well as the Royal Navy. According to Brigadier-General (Retired)

⁴ Most conventionally-powered or non-nuclear submarines have a propulsion system where diesel engines drive generators which power the electric motor used to turn the propeller and recharge the batteries.

⁵ While any submarine operations under the polar icecap involve some risks, nuclear-powered submarines can count on an almost endless flow of electrical power thanks to their nuclear reactor. Submerged diesel-electric submarines are dependent mostly on the finite power provided by batteries and cannot venture too far under the polar ice cap since they may have to break through the ice and surface to operate the diesel engines and recharge the batteries. Air Independent Propulsion (AIP) systems have been or are being developed which can replace or supplement the diesel engines with fuel cells or other sources of energy not dependent on air, but under ice operations by submarines with this type of equipment would still have to be carried out with caution. Limited under ice capability is only one of the advantages offered by AIP technology. See for example Karen Winzski, "Taking the Plunge: Should Canada Use Fuel Cell Technology to Make the Victoria-class Submarines More Stealthy?" *Canadian American Strategic Review*, May 2003.

Darrell Dean, then-commander of the Canadian Defence Liaison Staff (London), British officials alerted Canada to this effect in 1992.⁶

The Navy's plans to replace the Oberons were stated in the Department of National Defence policy statement entitled *Canadian Defence Policy* made public in April 1992. This document was issued at a time when Canada was still adjusting the size and capabilities of the Canadian Forces in light of the collapse of the Soviet Union and the end of the cold war. Among other things, it noted that submarines "greatly enhance the flexibility of maritime forces and increase our ability to carry out surveillance and enforcement in our maritime areas of responsibility." The statement added that in "a project continuing beyond the end of the 15-year planning period, the Navy will replace its three Oberon Class submarines with up to six modern conventional submarines, in order to provide an underwater capability in both the Atlantic and Pacific."⁷ This was a commitment to replace the old submarines, but the government of the day was not necessarily ready to proceed quickly with the actual acquisition of replacement submarines. There were other defence priorities at this time, including a contract, subsequently cancelled, for the purchase of EH-101 helicopters to replace the Sea King maritime helicopters, a project which was becoming more and more controversial because of, among other things, questions about the need for modernized anti-submarine capabilities in the post-cold war era. Besides, as the policy statement pointed out, the government intended to use the limited funds available for new military equipment projects "frugally on the highest priority items."⁸ These and other factors may explain why the Progressive Conservative Cabinet of the day deferred a final decision on the acquisition of replacement submarines.⁹ However, the need to replace the old submarines became more acute as the Oberons decreased in efficiency.

British Upholder Submarines Become Available for Acquisition (1993-1994)

In the early 1990s, Canada was by no means the only NATO country adjusting the size and capabilities of its armed forces to the realities of a post-Cold war world. The United Kingdom was engaged in a similar process and took a number of decisions concerning military equipment, one of which had a significant impact on Canada's plans to replace its old submarines. In 1993, the British Royal Navy had a submarine fleet composed of nuclear-powered (SSNs) and diesel-electric (SSKs) attack submarines, used mainly for anti-submarine warfare, and nuclear-powered submarines (SSBNs) carrying Intercontinental Ballistic Missiles

⁶ Evidence, Meeting No. 8, November 15, 2004.

⁷ Canada, Department of National Defence, *Canadian Defence Policy*, April 1992, p. 22.

⁸ Ibid., p. 12.

⁹ Julie Ferguson, *Deeply Canadian. New Submarines for a New Millenium*. Port Moody, B.C., Beacon Publishing, 2000, p. 185.

(ICBMs).¹⁰ Given the collapse of the Soviet Union and the significant reduction in the threat to international peace, the U.K. government announced on July 5, 1993, in a defence white paper, a series of reductions in the force levels of British military forces. With regard to the Royal Navy, the U.K. Secretary of State for Defence, Mr. Rifkind, stated that "the rapid decline in the size and operational activity of the former Soviet submarine fleet means that there is no longer the same need to sustain the current level of anti-submarine operations in the North Atlantic;..." Therefore, he announced a reduction in the fleet of attack submarines to 12 SSNs and the withdrawal from service of the 4 Upholder class of diesel-electric submarines by 1995.¹¹ The Upholders were at that time basically new submarines since construction of the first of the class began in late 1983 and the others were built during the last half of the 1980s. They completed the usual initial sea trials and began their operational service only when they were commissioned between 1990 and 1993, so they were not used extensively in operational terms before being withdrawn from service in 1994. The Upholders utilized some features similar to those found on nuclear-powered submarines such as an advanced hull design covered with anechoic tiles on the exterior surfaces so that they would be more difficult to detect. They were a new generation of submarines with a number of advantages over the Oberons and their 1960s technology.

However, the sea trials in the 1980s of the first vessel of the class, HMS *Upholder*, revealed problems including flooding in the original torpedo tubes and the loss of power when the main propulsion system was rapidly reversed during a performance test for an extreme situation sometimes encountered by submarines. The numerous months of delays caused by the teething problems experienced during the initial sea trials and the resulting controversy prompted the Defence Committee of the United Kingdom House of Commons to undertake a study of the Upholder project. In paragraph 34 of its 1991 report, the British committee noted the statement made by officials of the Ministry of Defence that it was not surprising that problems had occurred because the "first of class is always subjected to particularly rigorous sea trials."¹² While concerned about the problems causing the delays, the report basically shared that view and was optimistic that the Upholders "will prove to be excellent submarines" following correction of the faults identified during the initial trials.¹³ As demonstrated in paragraph 28, the report was more preoccupied by the manner in which the Ministry of Defence had managed the procurement project than by the design of the submarine. It questioned the decision of the ministry to take responsibility for the integration of

¹⁰ The Royal Navy's nuclear-powered submarines carrying ballistic missiles (SSBNs) was the U.K.'s nuclear deterrence force. In the early 1990s, the U.K. was in the process of replacing its SSBNs with Polaris missiles with new ones (the Vanguard class) with Trident missiles. In other words, the U.K. had other submarine projects underway at this time besides the Upholder project.

¹¹ United Kingdom, House of Commons, *Debates*, July 5, 1993.

¹² United Kingdom, House of Commons, Defence Committee, *Procurement of Upholder Class Submarines*, July 17, 1991.

¹³ *Ibid.*, paragraph 57.

the various elements of the submarine such as the equipment, propulsion, and weapons systems rather than letting the company which built the vessel do it. The propulsion equipment and the Weapons Handling and Discharge System apparently worked fine when tested at the factory, but experienced problems once they were installed in the submarine. The British report suggests that some of these interface problems between different systems could have been avoided if the integration had been carried out differently. Solutions to these problems were found and many of the required modifications were carried out during or shortly after the British parliamentary study. However, like other newly constructed naval vessels in their first years of operations, the Upholders were not necessarily completely free of problems when they were withdrawn from service in 1994.

The British committee report also briefly explored the potential for export sales of Upholder class submarines. In 1991, the focus was on the possible construction of additional Upholders rather than on the disposal of the four submarines constructed for the Royal Navy. In paragraph 16, the report stated that Canada had been identified as early as 1990 as a potential customer. When the United Kingdom decided to withdraw the Upholders from Royal Navy operations, Canada was again viewed as a potential customer, but this time it was the existing submarines which were offered for sale. British officials contacted the commander of the Canadian Defence Liaison Staff (London), Brigadier-General (Retired) Dean, in the fall of 1993 to see if Canada was interested in acquiring the submarines.¹⁴ Although the U.K. spent a few billion dollars to develop and build the four submarines, it was willing to sell them to a major ally at a fraction of the total costs instead of scrapping them. According to testimony and published sources, various countries including South Africa, Portugal, Greece, and others expressed interest, but, for a variety of reasons, including close cooperation between the Canadian and British navies over the years, the U.K. apparently gave Canada the right to first refusal. According to Mr. Ray Sturgeon, the Senior Assistant Deputy Minister (Materiel) of the Department of National Defence in the period between 1992 and 1994, he went to the U.K. in March 1993 with Vice-Admiral (Retired) Cairns, then-Commander of Maritime Command. With the consent of the Minister of National Defence, they wanted to "launch preliminary discussions" with British officials to let them know that "we might be interested."¹⁵ Mr. Sturgeon indicated that the meeting with British officials, "given the circumstances at the time," did not involve the Canadian Defence Liaison Staff (London) which, as noted above, was contacted officially by a British official, the First Sea Lord, later in 1993.¹⁶

¹⁴ Evidence, Meeting No. 8, November 15, 2004.

¹⁵ Evidence, Meeting No. 9, November 22, 2004.

¹⁶ Evidence, Meeting No. 8, November 15, 2004.

Debate in Canada and Cabinet Examination of Proposed Acquisition (1993-1996)

The possible acquisition by Canada of the four Upholder submarines became public knowledge in 1993-1994. This period was marked by, among other things, the transfer of power from a Progressive Conservative government to one formed by the Liberal Party following the October 1993 elections. The new government initiated a full scale review of Canadian defence policy which led to the tabling in the fall of 1994 of a report by the Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate on Canada's Defence Policy. The Special Joint Committee was composed of Members of Parliament from the Liberal, Reform, and Bloc Québécois parties and Liberal and Progressive Conservative Senators. There was no member from the New Democratic Party. In one of its recommendations, the Special Joint Committee stated that it could not support a full-scale acquisition project costing \$4 to \$6 billion for new submarines built in a foreign or Canadian shipyard on the premise that Canada's treasury could simply not bear such an expense. However, the Committee added that the government should seriously consider the acquisition of three to six modern diesel-electric submarines on a basis that was "demonstrably cost-effective" or, in other words, that "could be managed within the existing capital budget" of the Department of National Defence.¹⁷ In a dissenting report, the Bloc Québécois members of the Special Joint Committee stated, among other things, that they were "completely opposed to the purchase of submarines for Canada's Navy as envisaged in the majority report. Regardless of whether submarines are available on the market at low prices, we believe that purchasing such a system would inevitably result in related costs (purchases of torpedoes, maintenance and personnel training costs, operating expenses, increase in inventory systems upgrading, etc.) which would inflate the budget expenditures of the Department of Defence."¹⁸

The Special Joint Committee majority report influenced the 1994 *Defence White Paper* which responded to the report's recommendation regarding submarines by noting that the United Kingdom was selling its Upholder submarines and that the government intended to "explore this option."¹⁹ It was clear that the government was going to pursue the matter, but the White Paper also identified equipment purchases which were given a high priority, such as new armoured personnel carriers for the army and a new search and rescue helicopter to replace the Labradors. Furthermore, it announced cuts in military personnel and in the defence budget in keeping with deficit reduction measures applied to federal government spending in general. Given these cuts, the context was not ideal for a

¹⁷ Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy, *Security in a Changing World*, October 1994, p. 38.

¹⁸ Dissenting Report by the Bloc Québécois Members of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy in Report of the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy, *Security in a Changing World*, October 1994, p. 81.

¹⁹ Department of National Defence, 1994 *Defence White Paper*, p. 47.

speedy replacement of the Oberons, but the White Paper's emphasis on maintaining a multi-purpose combat-capable force gave some urgency to the project because the Oberons were approaching the end of their service life and were less and less capable because of their age and safety considerations. This was yet another situation where Canadian Forces personnel had to continue operating old equipment amid some concerns about safety and readiness levels.

The replacement of the submarines was only one of a number of military equipment projects being considered at this time and it did not attract much public attention. There were no major announcements by government and military officials concerning the project in the months immediately following the publication of the *1994 Defence White Paper*. Indeed, the Senior Assistant Deputy Minister (Materiel) of the Department of National Defence from July 1994 to April 1996, Lieutenant-General (Retired) Robert Fischer stated that in terms of the acquisition process, "little, if any, substantive activity" on the Upholder file occurred during this period.²⁰ However, there was in fact a flurry of activity, especially in December 1994 and in January 1995, before the acquisition process ground to a halt. In his testimony, Mr. Dean stated that the recently appointed Minister of National Defence, Mr. David Collenette, and the Deputy Minister at that time, Robert Fowler, were briefed on the availability of the Upholders during a stopover in London. After being advised that the approval process for the acquisition might take a long time, British officials nevertheless requested a letter from the Canadian minister to their minister to confirm Canada's interest in the acquisition. In his letter dated December 10, 1994 to Malcolm Rifkind, U.K. Secretary of State for Defence, Mr. Collenette stated that in the wake of the White Paper's support for the recommendations of the Special Joint Committee report, he had directed his staff to "explore more comprehensively" with British officials "the details of an acquisition plan" for the four Upholders. Mr. Dean stated that although he never saw a copy of the letter, it set in place the "lease-for-purchase barter" arrangement whereby the submarines could be leased and then purchased for a nominal fee in exchange of funds spent by the U.K. for the training of their forces at facilities in Canada.²¹ However, the text of Mr. Collenette's letter actually only states that Canadian and British officials will work to confirm "the possibility of innovative financial arrangements."²²

Mr. Collenette's letter paved the way for the January 1995 visit to the Upholder submarines in the United Kingdom by a team of Canadian military and departmental officials.²³ Mr. Fischer and Mr. Dean mentioned in their testimony

²⁰ Evidence, Meeting No. 9, November 22, 2004.

²¹ Evidence, Meeting No. 8, November 15, 2004.

²² A copy of this letter was provided to the Committee with the other documents requested from the Department of National Defence.

²³ A copy of the report was part of the documents provided by the Department of National Defence in answer to the Committee's request for British and Canadian lists identifying the deficiencies of the Upholder class submarines.

that some Canadian military personnel went to the U.K. in the mid-1990s either to visit the submarines, to receive training, or to participate in an exchange of military personnel between Canada and other allied countries, a practice which still exists today. At least one Canadian naval officer served aboard an Upholder class submarine as part of the crew during an exchange tour in the early 1990s. The information gathered earlier on the Upholders likely served to prepare the delegation for its January 1995 visit. British military and corporate officials gave technical briefings on the mechanical and electronic systems of the Upholders to the Canadians and apparently responded to most of their questions. It is clear that the Canadian delegation examined the submarines with the perspective that Canada was clearly interested in acquiring the submarines and was on the brink of taking a decision, perhaps as early as April 1995, to proceed with the acquisition.

While instructed not to engage in financial discussions, the delegation's task was to compare the Upholders with the Oberons and identify equipment and training issues that had to be addressed in order to bring the newer submarines up to operational status within the Canadian fleet. Some of these issues had already been identified by the British parliamentary committee study and the Canadian military officers who visited the Upholders in the early 1990s. The 1995 report basically confirmed the consensus among Canadian naval personnel that if Canada obtained the Upholders, one of the major items would be the modification of the weapons system so that the torpedoes used by all Canadian warships, the U.S.-made MK 48 torpedo, could be used instead of the British torpedoes. This is the origin of one of the main elements of the "Canadianization" process undertaken when the Upholders were eventually transferred to Canada from the United Kingdom starting in 2000. It appears that the MK 48 torpedoes and especially the kind of fire control system used or being developed for the Canadian Oberons at that time were judged superior to the British equivalent. The changes concerning the torpedos, not to mention those for the communications systems, were likely proposed in order to ensure a high level of interoperability with allied naval forces. Some elements of the Upholders such as the propulsion and sensor systems were considered to be similar enough to those on the old Oberons to facilitate the training of the crews making the transition from the old vessels to the Upholder class. The advanced technology of the Upholders also promised to improve the operational effectiveness of Canada's naval fleet. Some of the problems that have been mentioned in news stories since 2000 when the submarines started being transferred to Canada, such as those concerning the diesel exhaust hull and back up valves, were recognized in 1995 as issues requiring attention. Other issues which have more recently attracted attention, such as the insulation of electrical wiring, were not raised.

Overall, the 1995 delegation apparently had a positive attitude towards the Upholders and considered the condition of the submarines, which had already been moored for many months, to be better than expected. However, the condition varied from one vessel to another, as indicated in one of the report's annexes. The general condition of HMS *Upholder* (later HMCS *Chicoutimi*), the first and oldest of

the class, was described as being generally good, although it required a major period of work. The second vessel built, HMS *Unseen* (later HMCS *Victoria*) was considered to be in the best condition of all four. The condition of the third vessel built, HMS *Ursula* (later HMCS *Corner Brook*) was judged to be fair and there was some concern about how the machinery spaces were being cared for. The condition of HMS *Unicorn* (later HMCS *Windsor*), the newest vessel, was good although, as in the case of HMS *Ursula*, no specific defect list had been provided by British officials. It was clear that some work was required in order to bring the Upholders back to full operational status, but this did not appear to be an obstacle to the acquisition process. The fact that these used submarines were by this time basically the only option available to the Navy to replace the Oberons may have influenced the way senior naval officials interpreted the conclusions reached by the 1995 delegation.

Armed with the information gathered during the January 1995 visit of the Upholders, the Minister of National Defence of the day, David Collenette, was presumably convinced that the condition of the British vessels was good enough to meet Canada's requirement and that the price asked by the British was within the limitations identified by the 1994 *Defence White Paper*. Thus, he argued the case for proceeding with the acquisition at a meeting of the Cabinet in April 1995. As Mr. Collenette told the Committee, the Cabinet more or less gave its approval to the project, but Prime Minister Jean Chrétien had second thoughts.²⁴ Many sectors of Canadian society including social and health programs as well as defence were starting to feel the effects of the cuts in federal government spending which the Liberal Cabinet believed necessary in order to reduce the national deficit. The Prime Minister was apparently concerned about the way the Canadian public would perceive the purchase of submarines at a time when many social and health programs were being cancelled or reduced. Further action on the acquisition project was delayed pending a better political climate for the announcement of yet another military equipment project on top of the purchase of new armoured personnel carriers and the replacement of search and rescue helicopters announced in the White Paper. Mr. Collenette's testimony confirmed the speculation among journalists and academics that Prime Minister Chrétien had been directly involved in the decision to delay the acquisition.²⁵

The Navy had no option but to wait and hope for an improvement in the political climate for the acquisition to proceed. It was already facing the stark reality that it either obtained the Upholder submarines at a good price or it abandoned its submarine capability once it was no longer safe to operate the old Oberons. Now,

²⁴ Evidence, Meeting No. 15, December 13, 2004.

²⁵ In her book, Julie Ferguson indicates that the decision concerning the submarine acquisition was delayed by Prime Minister Chrétien, but that this happened in the spring of 1996. See Julie Ferguson, *Deeply Canadian. New Submarines for a New Millennium*. Port Moody, B.C., Beacon Publishing, 2000, p.156. However, on page 185 as well as on p. 156, Julie Ferguson indicates that in 1995 British officials were irritated by the decision to delay the acquisition and ended Canada's right to first refusal.

there was no certainty if and when the acquisition project would actually go ahead. It is from this point on that the submarine project really entered into its period of "little, if any, substantive activity" as described by Mr. Fischer. Nevertheless, the Navy apparently remained resolved to replace the Oberons with the Upholders and the Committee did not see or hear much evidence that it or the Department reassessed the requirement for submarines during this period. However, the fact remains that by April 1995, most of the Upholders had been tied to a wharf for many months and, except for the electrical power fed from shore to demonstrate the electronic systems to prospective customers, the vessels were just soaking up the sun and the salt water. Both the Prime Minister and the Navy should have been concerned at this time about the effects of long periods of inactivity on the machinery aboard complex vessels like submarines.

Cabinet Approval for the Acquisition of the Upholders (1997-1998)

When Art Eggleton became Minister of National Defence in 1997, the Department was still awaiting Cabinet approval for the acquisition of the Upholder submarines. Shortly after becoming minister and receiving information on the proposed acquisition from military and departmental officials, Mr. Eggleton visited the submarines in the United Kingdom in June 1997. Mr. Eggleton told the Committee that there was no undue amount of pressure from British officials for a quick decision, although they were certainly anxious for a final decision since other countries continued to express interest in the submarines.²⁶ He noted that the issue of Canada's payment of penalties after the cancellation in 1993 of the EH-101 helicopters contract, which involved some British companies, had been settled by the time he became minister and was therefore not a factor in the submarine acquisition. Furthermore, by this time, other equipment priorities had been taken care of, such as the replacement of the Labrador search and rescue helicopters. However, Mr. Eggleton pointed out that it was still necessary to find extra funding within the defence budget for the submarines at a time when the Department of National Defence, like other governments departments, faced significant cuts in its expenditures. These funds were made available by withdrawing from service some of the old surface ships waiting to be replaced by the new frigates and two of the old Oberons. The already scheduled refit of one of the Oberons was also cancelled. As for the possibility of a barter arrangement where Canada "could offset the expenditure to the U.K. by the incoming revenue we get from the U.K.", Mr. Eggleton confirmed that the issue had been raised before he became minister.

Mr. Eggleton stated that he made a major presentation on the submarine acquisition to the Cabinet which finally gave its approval on March 31, 1998. The Department of National Defence issued a news release and a backgrounder on

²⁶ Evidence, Meeting No. 11, November 29, 2004.

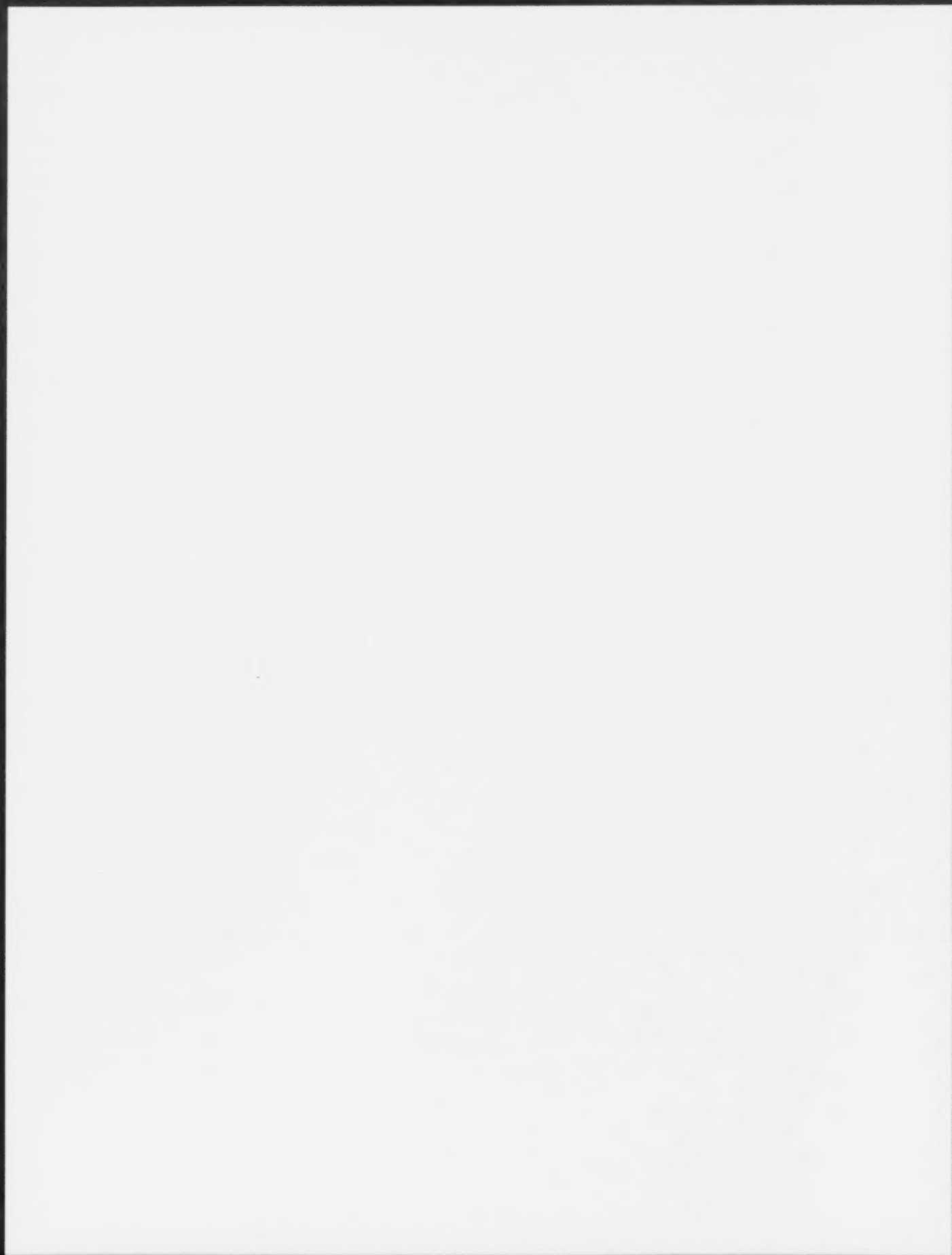
April 6, 1998 announcing the acquisition of the Upholder submarines.²⁷ These documents indicated that the total costs would not be more than \$750 million (later adjusted to \$812 million to take inflation into account). They also stated that the financing arrangements included an eight-year, interest-free, lease-to-buy arrangement, a bartering "of Canadian lease payments on the four submarines for the costs charged to the U.K. for continued training of British Forces in Canada at bases in Wainwright, Suffield and Goose Bay" (according to the backgrounder), and a nominal sum at the end of the lease of one pound Sterling to purchase each submarine. The Department issued another press release on July 2, 1998 which announced the signing of the two major contracts.²⁸ One contract was with the Government of the United Kingdom for the lease-to-purchase of the four Upholders and the purchase of training equipment and a technical data package.

The other was signed with Vickers Shipbuilding and Engineering Ltd. (VSEL) for the initial equipment spares and the training of Canadian crews.²⁹ The press release concerning the contracts again made reference to an arrangement involving "an innovative eight-year, interest-free, lease-to-buy agreement in which Canada's submarine lease payments will be bartered for the British forces' use of training facilities" in Canada.

²⁷ Canada, Department of National Defence, "Submarines For Canada's Navy," News Release NR-98.018, April 6, 1998; "Submarine For Canada's Navy," Backgrounder BG-98.017, April 6, 1998.

²⁸ Canada, Department of National Defence, "Submarine Contracts Signed," News Release NR-98.052, July 2, 1998.

²⁹ In the following months, the name of the company changed a number of times. It was called Marconi-Marine (VSEL) Ltd. and then Marconi Naval Systems before changing to its current name, BAE Marine Systems, one of the many elements within the BAE Systems corporation. BAE Systems was established in 1999 when British Aerospace (BAe) merged with Marconi Electronic Systems.



CHAPTER 2: A GOOD DEAL FOR CANADA?

Arguments Supporting View That the Acquisition Was a Good Deal

Almost four years after the 1994 *Defence White Paper* more or less gave the green light for the replacement of the Oberons and three full years after Mr. Collenette made his presentation to the Cabinet in 1995, the Cabinet finally approved the acquisition of the Upholders. Unfortunately, Canadians are used to long delays in government decisions concerning new equipment for Canada's military, but the three year delay in the Cabinet decision process experienced by the submarine project is one of the worst examples. It is surpassed perhaps only by the delays in the replacement of the Sea King helicopters. It should not be forgotten that by 1995, almost a decade's worth of planning and preparations had taken place before the submarine project even reached the stage where contracts were signed. Whether one agrees or not with the need for such equipment, it is frustrating to see so much time and effort deployed to prepare the acquisition of a piece of equipment only to see a question of political timing determine when Canadian military personnel will be able to use it. In any case, the Committee hopes that the procurement process will be shortened and made more efficient by the measures which the Department's Assistant Deputy Minister (Materiel), Alan Williams, told us have been taken.³⁰

As for the relevance of the capabilities provided by the submarines in a rapidly changing world, the protracted route taken to reach a decision on the acquisition of the Upholders raises a number of questions about the decision-making process. The Special Joint Committee and the 1994 *Defence White Paper* gave qualified support for maintaining Canada's submarine capability, as long as it was done at the lowest cost possible.³¹ However, there was still hesitation on the part of government to go ahead with the acquisition process more because of the possible effects on public opinion than because of any changes in the international context. Meanwhile, the Navy appeared to be determined to maintain a submarine capability at any cost. If this meant taking over the British Upholders, whatever their qualities and deficiencies, this was viewed as the only option. As Dr. Richard Gimblett, Research Fellow at Dalhousie University's Centre for Foreign Policy Studies, pointed out, a navy with many different types of platforms (surface ships, submarines, coastal patrol ships) gives the government a variety of options whenever Canada is called upon to contribute to multinational

³⁰ Evidence, Meeting No. 21, February 17, 2005.

³¹ The parliamentary input was provided by the majority report of the Special Joint Committee on Canada's Defence policy, although as noted in Chapter One, the Bloc Québécois issued a dissenting report. The Special Joint Committee of 1994 was composed of Members of the House of Commons from the Liberal, Reform, and Bloc Québécois parties and Liberal and Progressive Conservative Senators.

operations dealing with, for example, an international security crisis.³² In some types of operations, such as the enforcement of sanctions imposed by the United Nations on a rogue state, surface warships are ideal for the interception and inspection of cargo ships while in others, stealthy surveillance by submarines of naval units posing a threat to coalition forces would be more suitable. The wide choice of capabilities made available is in keeping with the commitment stated in the 1994 *Defence White Paper* to provide multi-purpose combat-capable forces.

Thus, some argue that despite the time it took to obtain Cabinet approval and the delays the project subsequently experienced, the acquisition of the four Upholder class submarines is a good buy for Canada. The former ministers of National Defence who testified before the Committee and others maintain that for a country like Canada with a long coastline and dependent on maritime transport for an important portion of its international trade, providing Canadian maritime forces with multiple capabilities is a necessary step. Submarines are viewed as a versatile element of maritime forces because of their ability to carry out surveillance operations in a stealthy manner, whether to monitor the presence of foreign submarines close to Canadian waters or the activities of foreign fishing boats and other vessels potentially harmful to Canada's resources and interests. They are also considered the most effective platform for anti-submarine operations because they operate in the same environment as the intruding submarine. The mere existence of a submarine fleet is seen as part of an effective deterrence against any activities in Canadian waters, including those in the north, by some countries wishing to challenge Canadian sovereignty and hamper Canada's ability to protect its natural resources and environment. The various occasions when submarines have been used in the past to monitor and gather evidence of overfishing or other illegal activities by foreign boats, such as Operation Ambuscade in 1993 where an Oberon class vessel located U.S. scallop draggers in Canadian waters in Georges Bank and monitored their activities, are given as proof of the value of submarines in peacetime surveillance.

The fact remains that submarines are essentially combat capable systems and as defence analysts such as Martin Shadwick and Richard Gimblett have pointed out, they can play an important role in protecting Canadian naval ships participating in multinational security operations far from Canada. In the past, multinational naval operations in areas such as the Arabian and Adriatic seas, including those supporting peacekeeping operations, have monitored the presence of foreign submarines which posed a potential threat to or hindered manoeuvres by allied ships. Even if Canada's submarines are not part of a multinational operation, some experts have noted that they could be used sometime in the future by Canadian, U.S. and other allied air and naval forces to train in anti-submarine warfare prior to the deployment by the coalition task force to a world trouble spot. Indeed, some of the witnesses referred to messages of support from the U.S. military for Canada's acquisition of submarines given the possibility of their

³² Evidence, Meeting No. 20, February 15, 2005.

availability for training exercises with U.S. naval forces. The U.S. Navy operates nuclear powered submarines but, according to many defence analysts, it recognizes that diesel-electric submarines can pose a serious threat to its surface fleet, especially in littoral operations. Training exercises with foreign diesel-electric vessels are therefore considered of great value in honing the skills of the crews of patrol aircraft and surface ships. The proponents of the submarine acquisition point to the value of submarines in anti-submarine warfare as well as the firepower they can bring to bear during anti-shipping operations as proof that submarines are a necessary element of a balanced naval fleet. The fact that many countries, big and small, throughout the world operate submarines has been used to support this argument. By the same token, the existence of so many submarines around the world is highlighted in order to illustrate the serious threat Canadian and other allied surface ships could face during multinational operations.³³

For some of those who accept the premise that submarines are an important element of any multi-purpose combat-capable force, obtaining such a capability at a favourable price is proof that it was a good buy. The lease-to-buy arrangement identified in the contract signed by Canada and the United Kingdom on July 2, 1998 was expected to cost no more than \$750 million, later adjusted to \$812 million to take inflation into account.³⁴ Thus, for some \$800 million, Canada obtained four relatively new Upholder class submarines with an advanced design which some defence experts and naval officers compare favourably with similar submarines currently operated by navies around the world. The Upholders have sufficient range to operate for long periods of time in or near Canadian waters or to undertake long deployments in the world's oceans to reach and operate in distant trouble spots. As Mr. Gimblett pointed out, some of the other types of diesel-electric submarines available on the market today are more suited to coastal operations and, compared to the Upholders, would not meet many of Canada's requirements in terms of submarine operations.³⁵

The supporters of the acquisition point out that the significant submarine capability provided by the Upholders was obtained at a fraction of the costs Canada would have incurred if it had purchased new submarines from a foreign shipyard or had contracted a Canadian company or a consortium of companies to construct them in this country. The option chosen by Australia which involved the selection of a foreign hull design, in this case Swedish, the construction of the new vessels in Australia, and the design and manufacture by Australian companies of the electronic and other equipment installed in the submarine, with all the

³³ Anti-submarine warfare continues to be an important NATO capability as illustrated by the exercise Noble Marlin 05 held in March 2005 in the Mediterranean involving ships, submarines, and aircraft of 10 NATO countries including Canada.

³⁴ The costs of some submarine-related projects have recently been added to the acquisition costs and Treasury Board has approved a new ceiling for the Submarine Capability Life-Extension project of \$897 million, as discussed later in this chapter.

³⁵ *Evidence*, Meeting No. 20, February 15, 2005.

integration problems this entailed, has often been cited during the Committee's meetings on the acquisition. As in Canada, Australia's acquisition of submarines is very controversial, but for different reasons. Australia has constructed six new Collins class submarines at a total cost of over A\$5 billion, but the planned expenditures for 2003-2004 included another A\$773.7 million for additional work to correct the shortcomings identified in initial trials and in an Australian government report.³⁶ Indeed, Australia is also receiving help from the U.S. Navy to rectify some of the problems. Thus, Australia has acquired six new submarines at a cost of almost A\$1 billion each while Canada acquired four relatively new vessels for \$800 million.³⁷ For the advocates of the Upholder acquisition, the low costs of the purchase compared to the significant sums being paid by Australia and other countries to build new submarines from scratch highlights the advantages of this purchase. The problems encountered by the Australians have also been used to illustrate the potential pitfalls of constructing new submarines and the complexity of submarine technology, if only to show that Canada's submarine problems are not unique.

The acquisition of the Upholders is viewed favourably by its advocates even though these submarines have a very limited ability to operate under large expanses of ice in Canada's northern waters. When the Canadianized Victoria class vessels become fully operational, these submarines will bolster to some extent the limited Canadian military presence in Canada's Arctic waters. This could be especially important in the Northwest Passage where Canadian sovereignty could be seriously challenged in the coming decades by countries which view the passage as an international sea lane. Shipping through the Passage is expected to increase in the future since the effects of global warming will likely reduce the extent of the ice blocking navigation and the period of time when it does so. While diesel-electric submarines like the Canadianized Victoria class can perhaps travel submerged under the edges of the ice cover, they cannot venture too far under the polar ice cap without running ever-increasing risks. Much research has been undertaken, notably here in Canada, on fuel cells and other sources of energy which could be used for Air Independent Propulsion (AIP) technology in submarines. Vice-Admiral (Retired) Cairns confirmed that AIP research was undertaken in the early 1990s when the Navy was again looking for a replacement for the Oberons after the cancellation of the proposed purchase of nuclear-powered submarines.³⁸ However, even if AIP technology was developed to a point where it could be installed in the Canadianized Victoria class submarines, something which might be considered in the years to come, the vessels would still

³⁶ The first Collins class submarine was commissioned in 1996 and the sixth was commissioned in 2003, but it is only in March 2004 that the Royal Australian Navy accepted the "operational release" of the six submarines. This means that the submarines can be used operationally, although upgrades to correct some deficiencies are being carried out.

³⁷ The value of the Australian dollar is currently almost on par with the Canadian dollar.

³⁸ *Evidence*, Meeting No. 6, November 1, 2004.

have a very limited ability to operate safely while submerged in waters covered with ice.³⁹

Arguments Against the Acquisition of Submarines

While some consider the limited ability of the Victoria class submarines to undertake under ice operations and the possibility of some improvements in under ice capabilities with the installation of an AIP system sometime in the future as an advantage, others view this as another example of the questionable value of these submarines. They remain unconvinced that Canada needs submarines and their limited under ice capabilities, with or without AIP technology. In any case, they do not consider submarines an important asset for asserting Canadian sovereignty in northern waters. The critics argue that the assertion of sovereignty requires a visible military presence in the Canadian North and see little advantage in Canada having submarines which, in any case, would operate most of the time submerged and out of sight. They believe that visible platforms like surface ships and aircraft are a more effective display of this country's capacity to monitor activities in Canadian waters, although there is concern that the Canadian Forces currently do not have enough resources in northern regions.

The advocates of the acquisition respond by noting that since Canada operates submarines, it is therefore advised by the navies of other countries whenever their submarines must transit in or navigate close to Canadian waters. Such notification is carried out in order to reduce the risks of collisions between Canadian and other submarines. The advocates argue that such an arrangement helps Canada to assert its sovereignty because it is made aware of the presence of any foreign submarine in its waters. However, some of the critics are not convinced that Canada should be part of the club of countries operating submarines simply to be informed about the deployment of foreign submarines close to our waters. Besides, in their view, new technology including uninhabited aerial vehicles (UAVs) could provide improved surveillance capabilities over the wide expanses of Canadian territorial waters for perhaps less than the operating and acquisition costs of the four submarines. However, some defence analysts such as Professor Shadwick cautioned that UAV technology is still in the early development stages and that more work needs to be done to improve their surveillance capabilities.⁴⁰

In any case, the critics of the acquisition project question the extent to which foreign submarines pose a threat to Canada's interests, either close to Canadian

³⁹ The installation of an air independent propulsion system might involve cutting the hull of a submarine in order to add a plug or extension of the hull containing a fuel cell or similar power source and welding the hull back together again. Tests and similar installations done in some countries have demonstrated that these modifications are feasible.

⁴⁰ Evidence, Meeting No. 19, February 10, 2005.

shores or in distant areas where Canadian ships may be operating as part of multinational forces. As Peter Langille asserted, there may have been a number of Soviet submarines close to or possibly in Canadian waters during the Cold war, but the submarine threat is not as significant today.⁴¹ Besides, the critics of the acquisition believe that surface ships and maritime patrol aircraft have sufficient anti-submarine warfare capabilities to detect any submarines intruding in Canadian waters or in the zone of operation of a multinational naval force. In their opinion, Canada does not need its own fleet of submarines to detect intruders in Canadian waters while multinational naval forces can rely if necessary on submarines from other allied countries to provide protection. They also find wanting the evidence brought forward to demonstrate the value of submarines in the surveillance of the activities of foreign fishing and other boats in Canadian waters. The critics conclude that it would have been possible for Canada to decide not to replace its old Oberons and thus avoid all the implications of maintaining a submarine capability including the operating costs in addition to those for the surface fleet and the complex infrastructure, including a training system, needed for their safe operation. Some critics are willing to argue that in order to cut its losses so to speak, Canada should abandon submarine operations altogether and get rid of the four submarines acquired from the United Kingdom.

Some criticize the submarine acquisition project because they have a different perspective of what Canada's defence priorities should be. They question the purchase of submarines when so many demands have been placed on the Canadian Forces during the last decade in terms of participation in international peacekeeping missions. Some if not all of the funds earmarked for the submarine acquisition, albeit not as significant as those which would have resulted from the construction of new vessels in Canada, could have been better spent, they argue, on the deployment of additional Canadian soldiers for peacekeeping operations and on the support provided to these operations by air and naval units. Other critics suggest that buying additional combat vehicles or heavy lift transport aircraft vital to the success of peacekeeping operations would have better served Canada's interests and those of the international community than the acquisition of submarines. A number of critics also argue that too much was cut from defence spending during the 1990s and that this put the land, air, and naval capabilities of the Canadian Forces at risk. From their point of view, the debate should not be on whether or not Canada would have been better served if it had purchased additional armoured personnel carriers instead of submarines. The debate should rather be on whether or not defence spending is sufficient to provide the Canadian Forces with all the capabilities they believe necessary to fulfil their commitments and if the policy guidelines are clear enough to guide their selection of equipment.

⁴¹ Evidence, Meeting No. 20, February 15, 2005.

Submarines and Canadian Defence Priorities as Outlined in the *1994 Defence White Paper*

It was not the mandate of the Committee's study to determine whether or not Canada should keep the submarines. In any case, it is difficult for the members of this committee to reach a consensus on whether or not the acquisition of the submarines was the best use of resources in the absence of a clear and up-to-date defence policy. Much has changed in the world since the publication of the *1994 Defence White Paper*, even though the government insists that the essential elements of Canadian defence policy remain the same as in 1994. Determining the extent to which newly introduced equipment provides the capabilities required for a "general-purpose combat-capable force" is complicated when it is not clear what kind of military force Canada needs in the first decade of the twenty-first century. Canadian parliamentarians and analysts have been demanding a review of Canadian defence policy for many years. After long delays, this review has been undertaken and Parliament will have the opportunity to examine the new policy. The fact remains that a full decade after the *1994 Defence White Paper* was published, Canada now has the modern submarines which that document more or less called for. However, it is not clear to everyone to what extent Canada needs those submarines in the post-September 11, 2001, world. It is true that Canadians are much more aware of the need to bolster surveillance of the Canadian coastline in response to possible infiltration by terrorists into North America. Submarines can perhaps bolster the surveillance capabilities of patrol aircraft and surface ships, but in 2005, does Canada need submarines to protect its ships during multinational naval operations to the same extent it did in 1995? These are the kind of questions which may be raised during the parliamentary study of Canada's defence policy and its international policy goals.

In the meantime, the submarine acquisition project has apparently proceeded since 1994 without any second thoughts by the Department of National Defence or the government about the necessity of maintaining a submarine capability or the value of the deal being offered. As a result of the decision by Prime Minister Chrétien to delay the acquisition, three years went by between the publication of the White Paper in 1994 and the signing of the contracts in July 1998. Once the contracts were signed, the process of delivering the submarines, modifying them and working up to full operational status encountered more delays. According to Mr. Alan Williams, Assistant Deputy Minister (Materiel), Department of National Defence, and Captain (Navy) Williamson, Project Manager, Submarine Capability Life Extension project, the fleet of Victoria class submarines will not be fully operational (i.e. fully Canadianized and tested) until about 2008, given the delays in the reactivation and Canadianization process.⁴² However, while the Canadianization of at least one of the submarines, HMCS *Corner Brook*, was almost complete by the end of 2004, it remains to be seen to what extent the

⁴² Evidence, Meeting No. 4, October 25, 2004 and again repeated by Captain (N) Williamson at Meeting No. 13, December 6, 2004.

temporary withdrawal of the submarines from operations pending the completion of the Board of Inquiry report into the fire aboard HMCS *Chicoutimi* and the repairs to that vessel may cause further delay in reaching full operational status. Since the initial and refresher training of submariners relies to some extent on time aboard an operational submarine, as pointed out by a number of witnesses, the delays in the Canadianization process and the temporary withdrawal from operations will inevitably affect training. Thus, it could be almost 2010 before the submarine fleet can contribute on a full-time basis to Canada's military capabilities, some 15 years after the 1994 policy statement which paved the way for its acquisition.

The Committee would perhaps be more confident about the need for such an acquisition if Canadian defence priorities and the requirement for submarines had been reviewed on a regular basis over this 15 year period. Military planners in Canada and other countries have sometimes been criticized for planning equipment acquisitions based on the last war or on Cold war scenarios rather than on current and future requirements. In the absence of a regularly updated defence policy, military planners may not have the clear guidelines necessary to reassess equipment needs and to make sure that Canada will have the right capabilities at the right time. Now that a review of Canadian defence policy has finally been undertaken, the Committee hopes that the process will provide these clear guidelines for military planners. However, the length of time between the publication of the 1994 *Defence White Paper* and the currently estimated date when the submarines can achieve full operational status underlines the need for regular updates of Canadian defence policy. Once the current defence review is completed, this country should not wait another decade or so for an update of its defence policy. Our closest allies make it a regular practice of providing their citizens and their parliaments with updates of military policies and defence expenditure plans over two or three years. The United Kingdom Ministry of Defence has issued a number of policy papers in recent years as part of its Strategic Defence Review including the July 2004 document *Delivering Security in A Changing World: Future Capabilities* which outlined force structure changes and equipment priorities.⁴³ Australia issued in 2004 the document *Defence Capability Plan 2004-2014* on its capital equipment plan four years after its Defence White Paper, *Defence 2000: Our Future Defence Force* and, between these two documents, it prepared others including a defence update in 2003.⁴⁴ Meanwhile, the United States is undertaking in 2005 its Quadrennial Defence Review. Some of the problems encountered with the submarine acquisition project might have been avoided if Canadian defence policy had been updated at a regular interval. It is obviously not sufficient to rely only on Estimates documents and annual departmental performance reports to explain to Canadians to what extent Canada's defence priorities are in tune with the international security situation. We therefore recommend that:

⁴³ See the list of policy papers at <http://www.mod.uk/publications/policypapers.htm>.

⁴⁴ See the list of reports at <http://www.defence.gov.au/publications.cfm>.

RECOMMENDATION 1

The government provide a comprehensive update of Canada's defence policy at least every four years and report to Parliament in order to clearly identify Canadian defence priorities and the capabilities and equipment the Canadian Forces need to meet their commitments.

The Barter Arrangement: A Source of Confusion

The advocates of the acquisition point out the savings achieved by acquiring the Upholders instead of embarking on a multi-billion dollar project to construct new submarines. However, many critics of the project caution that the full costs of the project must be taken into consideration while evaluating its merits. Mr. Williams, Assistant Deputy Minister (Materiel), stated that it is the United Kingdom which is responsible for the reactivation of the Upholder submarines before their transfer to Canadian ownership.⁴⁵ Thus, the United Kingdom has covered much of the costs of the work done to correct the problems or deficiencies identified during the reactivation period. Mr. Williams also explained that the total cost of the lease-to-buy arrangement is still basically the \$750 million initially announced, but the total becomes \$812 million when the adjustments for inflation over the course of the project are taken into account.⁴⁶ This total includes the funds paid to the United Kingdom in accordance to the lease payment schedule in the contract for each of the four Upholder submarines, but as Mr. Williams noted, HMCS *Victoria* was bought out earlier than scheduled. However, he also stated that the costs of a number of small projects related to the submarine acquisition (a total of \$85 million), especially in terms of supporting infrastructure, have been added to the total costs for the Submarine Capability Life Extension project, which is the way the project is identified in the Estimates documents such as the Part III — Plans and Priorities for the Department of National Defence.⁴⁷ This measure was recommended by the May 2003 report of the Chief of Review Services of the Department of National Defence who was requested to review the submarine project.⁴⁸ As a result, Treasury Board approved a new ceiling of \$897 million for

⁴⁵ Evidence, Meeting No. 4, October 25, 2004.

⁴⁶ The Department originally estimated that a total of \$800 million would be required for the acquisition of the Upholders, but given the financial pressures on the departmental budget in 1998, this amount was reduced to \$750 million. See Department of National Defence, Chief Review Services, *Review of the Submarine Acquisition/Capability Life-Extension Program*, 7050-11-33 (CRS), May 2003, p. 7/30.

⁴⁷ The status report on major capital equipment projects in the Part III — Plans and Priorities document provides a list of the associated projects totalling \$84.8 million, including those related to East and West Coasts capabilities, on page 10/51.

⁴⁸ Department of National Defence, Chief Review Services, *Review of the Submarine Acquisition/Capability Life-Extension Program*, 7050-11-33 (CRS), May 2003, pages 7/30 to 11/30.

the total expenditures for the Submarine Capability Life Extension project.⁴⁹ However, this is a ceiling and the status report on capital equipment programs in the Part III — Plans and Priorities documents of the 2004-2005 Estimates for the Department of National Defence indicated the currently estimated total costs for the Submarine Capability Life Extension project as \$868,422,000. This total, according to Mr. Williams, includes the lease payments for the four submarines of about \$360 million plus the costs of the training simulators, the technical data package, the Canadianization process, and the support spares.⁵⁰

Some critics note that the costs of operating and supporting the submarines over their lifespan of 20 or more years must also be taken into account along with the acquisition costs. Others point out that the long-term costs are considered when decisions are reached concerning any equipment acquisitions. Mr. Williams said that in the debate on the submarine issue, putting long-term expenditures with those concerning the acquisition is "adding apples and oranges together."⁵¹ In any case, many factors have to be considered when taking into account the long-term costs of any acquisition and much speculation is inevitably involved in such a debate because it is difficult to predict accurately issues such as the tempo of operations and fuel costs. Besides, as noted above, it remains to be seen to what extent submarines, along with other pieces of equipment, will provide the capabilities the Canadian Forces need to fulfil the tasks determined by the latest and subsequent reviews of Canadian defence policy. This does not mean that the costs which will be incurred in the coming years for the continued operation of the submarines, including those for major refits and the likely modernization of electronic sensors, are not a source of concern for the Committee. **However, the Committee focussed more on what happened with this project rather than on what might happen and is thus in a better position to comment on the acquisition costs than on the long-term expenditures.**

Perhaps the debate on the value of the submarines following the incident aboard the *Chicoutimi* and on the real costs involved would be less virulent if the acquisition of the Upholders had not been portrayed or perceived as a bargain. The emphasis on the possibility of a barter arrangement in the departmental announcements concerning the acquisition of the Upholders left many Canadians with the impression that at least part of the costs would be covered by the funds owed by the United Kingdom for the use of training facilities in Canada by British forces. It may even have given the impression to some Canadians that the barter arrangement guaranteed that the submarines were being obtained at little actual cost to the Canadian treasury, even though the announcements did point out that the submarine project "will cost no more than \$750 million — one-quarter of what it

⁴⁹ Part III — Plans and Priorities of the 2004-2005 Estimates for the Department of National Defence indicates in Table 2a that the Currently Estimated Total Cost of the Submarine Capability Life Extension project was \$868,422,000.

⁵⁰ Evidence, Meeting No. 21, February 17, 2005.

⁵¹ Ibid.

would cost to buy or build new submarines."⁵² There was therefore much surprise when the Committee learned that no barter had actually taken place. Mr. Williams, Assistant Deputy Minister (Materiel), stated that the contract with the U.K. refers specifically to the barter issue in section 27.3 to provide an "accounting efficiency." However, in actual fact, the barter never became part of the acquisition process because according to Mr. Williams, "at the end of the day people are just allowing each program to operate and be funded on its own."⁵³ One of the programs referred to is the acquisition of the Upholders where Canada pays funds to the U.K. while the other involves payments to Canada by the U.K. for the training facilities in Canada utilized by British forces. Mr. Pierre Lagueux who was the Assistant Deputy Minister (Materiel) from 1996 to July 1999 stated that he had the impression, when he left the Department, that the barter was still part of the acquisition arrangement.⁵⁴ He did not know why it was not actually used. For his part, Mr. Eggleton stated that he could not recall why the barter arrangement had not been carried out in part or in full.⁵⁵ However, he noted that even if the barter had taken place, Canada still would have spent money for the submarines given its expenditures on the training facilities provided to British forces.

In his second appearance as a witness, Mr. Williams explained that various factors made it impractical to use the barter process including the fact that the dates when Canada made payments for the submarines and the date the U.K. made payments for the training facilities did not coincide. It was also suggested that since the barter was not carried out, the funds paid by the U.K. for the use of training facilities and those paid by Canada for the submarines are clearly indicated in the Public Accounts of Canada and the expenditures are more transparent.⁵⁶ The fact remains that many Canadians were under the impression that the barter arrangement was being used to cover much if not all of the acquisition costs. Besides, it is somewhat disconcerting to observe a process where Canadian and British officials spent much time and effort in negotiating a contract agreement which, among other things, included the possibility of a barter arrangement, but abandoned the barter option almost as soon as the contract was signed without attaching an amendment or other document noting their decision.⁵⁷ While some critics suggested that the possibility of a barter arrangement was used to make the submarine acquisition more acceptable to the Canadian public, others deplored the fact that the absence of the barter arrangement was not announced prior to the revelation in late 2004 during this committee's study. In hindsight, Mr. Williams stated that the decision not to utilize the barter option should have

⁵² Canada, Department of National Defence, "Submarines For Canada's Navy," News Release NR-98.018, April 6, 1998.

⁵³ *Evidence*, Meeting No. 4, October 25, 2004.

⁵⁴ *Evidence*, Meeting No. 9, November 22, 2004.

⁵⁵ *Evidence*, Meeting No. 11, November 29, 2004.

⁵⁶ *Evidence*, Meeting No. 21, February 17, 2005.

⁵⁷ Amendments were made to the contract after July 1998 to indicate changes in the schedule of payments, but no indication was apparently given of the decision not to pursue the barter option.

been announced to avoid the confusion and the controversy which has developed over this issue. However, what really concerns the Committee is that the government did not take any action to correct the perception in the Canadian public that the barter arrangement had been used even in the weeks immediately following the fire aboard the *Chicoutimi*. It is only on October 25 when Mr. Williams testified before the Committee that Canadians found out that the barter option had not been used. The government should have provided this information to Canadians before that date.

If nothing else, the controversy over the barter option illustrates the need for clarity in discussions about the costs of military equipment acquisitions and support contracts. An acquisition project already described in government and departmental statements as a bargain costing one quarter of the costs of constructing new submarines was given the barter option as another prop besides the lease-to-own arrangement to facilitate its acceptance by public opinion. Admittedly, the project was announced during a period of fiscal restraint in government spending and many other military and social priorities were competing for funds. However, trumpeting the costs savings of the project left it vulnerable to criticism when the difficult task of transferring complex military equipment from one country to another encountered even more problems than expected. Thus, the submarine acquisition is a very good example of the necessity of clearly explaining to Canadians the capabilities the Canadian Forces require to fulfil the commitments assigned to them and how the various pieces of military equipment selected can provide those capabilities. This again highlights the necessity for a clear and regularly updated defence policy. It also demonstrates the need for more and better information on the military equipment Canada acquires, not to mention clarity on the costs involved.

At some meetings, including the one on November 3, 2004 when the Minister of National Defence appeared on the Estimates for the Department of National Defence, it was implied that Canadian parliamentarians should have been aware that the costs for the acquisition of the submarines was \$750 million (\$812 million with inflation taken into account), whether or not the barter arrangement was involved. It was stated that the information on the costs of the submarine was indicated in the 1998-1999 performance report for the Department of National Defence and in the Part III — Plans and Priorities documents of the Estimates for the Department in subsequent years. However, departmental performance reports are tabled many months after March 31 when the fiscal year in question ends and it is only in the Part III — Plans and Priorities document for the 1999-2000 fiscal year that some information was provided for the first time on the Submarine Capability Life Extension project, the major crown capital project numbered M2549 dealing with the acquisition of the Upholders. In other words, apart from the announcements in mid-1998 about the acquisition and the signing of the contracts, it was only in the fall of 1999 that the costs of the submarine acquisition were indicated in documents on departmental spending tabled in

Parliament.⁵⁸ Furthermore, in the 1999-2000 Part III documents and those in subsequent years, there was no indication of whether or not the barter option had been used. Given the limited information made available on this project in the Estimates documents, it was difficult for parliamentarians to know whether or not part of the expenditures for the acquisition of the Upholders were covered by the funds paid by the U.K. for training facilities in Canada as was suggested in the departmental announcements.

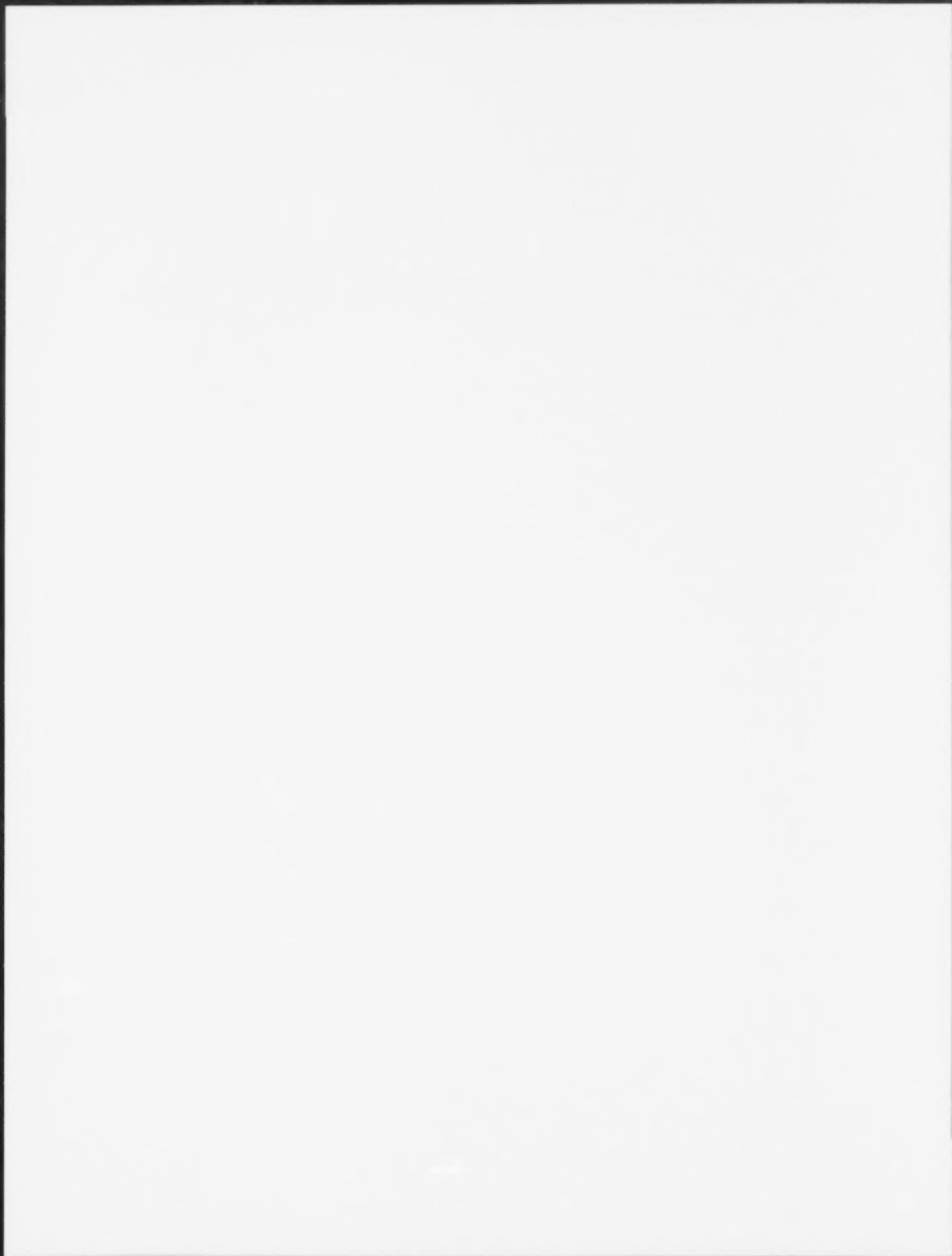
Besides, there are many complex issues involved in trying to monitor the spending of the Department of National Defence or any other department or agency. It may be easy to say after the fact that parliamentarians should have known all along every detail about this or that major capital project, but the submarine project is a very good example of how the implications of a major equipment acquisition for the defence budget and military capabilities can be misunderstood. Besides, there is no guarantee of avoiding similar misunderstandings with regards to other major crown projects since the printed version of the Part III — Plans and Priorities document of the Estimates for the Department no longer contains a full status report on major capital projects since it is only available on line through the Internet.⁵⁹ Given the importance of major equipment acquisitions for the effectiveness and transformation of the Canadian Forces and the professionalism and security of its personnel, the information provided on major defence capital crown projects should be substantial. The controversy over the submarine acquisition highlights how important it is to explain the rationale for acquiring major pieces of military equipment and the implications for the defence budget. We therefore recommend that:

RECOMMENDATION 2:

The government inform Parliament when any significant changes are made in the planned expenditures or methods of payment for all major military equipment acquisition and related support projects which have received effective project approval from Treasury Board.

⁵⁸ The Supplementary Estimates A, B, and C for 1998-1999 tabled in 1998 or early 1999 made no reference to the submarine acquisition.

⁵⁹ See for 2004-2005 http://vcds-dev.ottaw-hull.mil.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp_e.asp



CHAPTER 3: WAS THE PROJECT PROPERLY MANAGED?

A Complex Transition From Old to New Equipment

The transition from old and obsolete equipment to new equipment with the latest technology is one of the major challenges faced by modern armed forces. The success of the transition depends to a large extent on the timely and carefully prepared selection of the new equipment. Various factors must be considered including the military capabilities a country needs to defend itself and protect its interests, the strengths and weaknesses of the various types of equipment put forward as candidates by manufacturers or countries to replace the obsolescent machines, and the affordability of the acquisition of the new equipment and of the support it will need over its service life amid all the other demands on the defence budget. However, another important element in the transition is the training provided to the personnel who operate the new equipment. The crew members aboard new aircraft, ships or combat vehicles must have the level of proficiency required to ensure not only the effective operation of these platforms in their particular environment, whether in a combat or peacetime situation, but also a safe return to base every time the new platforms are used. They must also have the training and the experience necessary to act as a team so that all the various elements of their platform including the propulsion, sensor, and weapons systems work in a well coordinated manner. Significant improvements have been made over the last decades in reducing the workload of the crew members who have to operate and maintain all the systems of an aircraft, ship or vehicle. However, these engines, sensors, and other systems are still complex and those responsible for the operation or maintenance have to be highly trained so that they can be used efficiently in the most demanding of circumstances.

With the acquisition of the Upholder submarines from the United Kingdom, the Canadian Navy embarked on the challenging transition from old to new submarines. Although the recently constructed Upholders have basically many elements of 1980s technology, they still feature many technical advances when compared to the old Oberon submarines with their mainly 1950s and 1960s technology. Except for the propulsion system, they have many similarities with advanced nuclear-powered submarines like the British Trafalgar class. In any case, anything involving submarines, whether diesel-electric or nuclear, implies complexity over and above the already difficult task of converting from old to new equipment. Surface warships like frigates and destroyers are complicated vessels with numerous pieces of machinery including engines, generators, and pumps necessary to navigate in and to withstand the rigours of the open seas. They also have sensors and weapons systems with their own support and maintenance requirements for combat operations. Submarines have all the complexities of

surface warships, but also all the requirements for safe and stealthy operations under the surface of the water including advanced hull designs and well-developed operating procedures. In short, the very nature of submarine operations requires a certain minimum level of serviceability of all the different systems and a high degree of crew training and experience.

There is little doubt that Canadian defence planners and senior naval officers realized that the conversion from the old Oberon submarines to the much more modern Upholders would be a complex task. There are too many examples in the military history of Canada and other countries where numerous bugs had to be corrected in new equipment introduced into the military inventory for anyone to believe that any transition from old to new equipment would be problem-free. As one witness pointed out, there were many articles in the media in the early 1990s about the problems experienced by the new frigates when they were introduced into operational service. The real bugs have long been corrected and the imaginary ones have long been forgotten. Thus, planners and officers likely expected some problems during the conversion from the old to the new submarines.

However, there is much evidence that defence planners and senior officers underestimated the complexity of the transition from the Oberons to the Upholders. Assumptions were made on perhaps incomplete information and sometimes overly optimistic assessments of the condition of the Victoria class submarines, in whole or in part, and of the impact of delays on training and other aspects of the transition. For example, Mr. Williams, Assistant Deputy Minister (Materiel), pointed out that the operational costs of the Canadianized Upholders were originally expected to be about the same as those experienced with the old Oberon submarines. Mr. Williams stated: "That may have been naïve on our part, but that is what we had hoped would happen, partly because one of the benefits of this class, of course, is that it requires fewer staff, or sailors, to sail the boat."⁵⁹ The operational costs of the Canadianized Upholders are now expected to be higher than those for the Oberons, possibly some 25% over the original estimates. As a result, the May 2003 report of the Chief Review Services of the Department of National Defence suggested that the number of available operational sea days might have to be reduced unless more operational and maintenance funding could be found.⁶⁰ Thus, the availability of the submarines to fulfil the tasks for which they were acquired might be much more limited than expected because the operational costs were underestimated. Even if extra funding to cover the higher operational costs is provided, it might be obtained simply by shifting funds from one part of the Navy's budget to another and downgrading other capabilities and the readiness of our maritime forces. Either way, this would weaken the case for acquiring the

⁵⁹ Evidence, Meeting No. 4, October 25, 2004.

⁶⁰ Department of National Defence, Chief Review Services, Review of the Submarine Acquisition/Capability Life-Extension Program, 7050-11-33, May 2003. The report, with severances under the Access to Information Act, is available at http://www.dnd.ca/crs/rpt/reports_e.htm.

submarines because of the added capabilities they can provide to the Canadian fleet.

The effects of the long period of inactivity while the Upholders were still in the U.K. were also underestimated, as was the time necessary to correct the deficiencies identified before and after the submarines were transferred to Canada. Captain (Navy) M.F. Williamson, Project Manager of the Submarine Capability Life Extension project, told the Committee that during the preparation or reactivation of the Upholders prior to their handover to Canada, it was planned to deliver each of the four submarines at six-month intervals. However, British officials and contractors "quickly discovered that the amount of work required for the submarines to reach an acceptable standard was more substantial." Captain (Navy) Williamson added that, with reference to British officials, the "reactivation period was longer than they would have wanted. The reactivation period was longer than we would have wanted, but we never sacrificed safety for schedule."⁶¹ No one questions the fact that no matter how much delay this may have caused, the reactivation process had to be done properly to ensure that all the submarines and their numerous and complex systems were in good working order to allow a safe transit across the Atlantic Ocean. However, the Committee is concerned by the number of items still requiring repairs or attention that were listed in the Certificates of Acceptance signed by Canadian and British officials for each of the four Upholders when they were handed over to Canada. Some of these problems were identified in 1995 when the delegation of military and departmental officials went to the U.K. to inspect the Upholders. However, as some witnesses familiar with naval operations have pointed out, ships at sea often have various pieces of machinery or electronic equipment that are not in perfect working order. Some equipment is more vital than others to ensure the seaworthiness of a vessel or, for that matter, the airworthiness of an aircraft. Unless the report of the Board of Inquiry on the fire aboard HMCS *Chicoutimi* or other studies provide evidence to the contrary, it appears that the submarines could still go to sea although some issues still require eventual resolution or repairs. In any case, the Committee will examine the findings of the report of the Board of Inquiry with a critical eye. During our study, some members of the Committee expressed concerns about the objectivity of the Navy in its investigation of the incident aboard the *Chicoutimi* given its commitment to the submarine acquisition. As stated in the introduction, this committee may produce other reports on the submarine issue if the Board of Inquiry report is found wanting in any way.

A Training Process That Did Not Go According to Plans

Because of all the unexpected delays in reactivating the Upholders from their dormant state, the last of the four submarines to be handed over to Canada, the *Chicoutimi*, started its voyage across the Atlantic in October 2004, six years

⁶¹ Evidence, Meeting No. 13, December 6, 2004.

after the signing of the contracts in July 1998. The delays in reactivating the Upholders and starting the Canadianization process inevitably caused delays in the training of Canadian submariners. Some concerns have been raised about the level of training of Canadian submariners in the wake of the fire aboard the *Chicoutimi*, but some of the issues raised deal with specific periods in the conversion process. When the contracts were signed in 1998, provision was made for the training of Canadian submariners in the U.K. to learn the different systems of the Upholders and gain the experience necessary to sail the submarines across the Atlantic to the new home bases in Canada. Once in Canada, the new submarines, after Canadianization, were slated to be used to gain the at-sea experience necessary for Canadian submariners to maintain their proficiency and work up to full operational effectiveness. In the middle of all this, the various simulators used to train the Canadian submariners in the U.K., as stipulated in the contracts, were supposed to be handed over to Canada and transported to Halifax so that the training process could continue. On paper, the training plans were already quite complex and assumed an orderly flow of events. In reality, the whole training process became a long series of missed deadlines, misaligned sequences of events, and long delays.

Because of the delays in obtaining Cabinet approval for the acquisition of the Upholders, there was a decline in the number of trained and experienced Canadian submariners in the Navy during the progressive withdrawal from service of the old Oberon submarines in the late 1990s. A number of experienced submariners left the military during the longer than expected gap between the paying off of the Oberons and the arrival of the Upholders into Canadian service. New submariners had to be trained to provide the numbers expected to undertake the conversion training in the U.K. in accordance with contractual arrangements. It is in this period that some critics of the acquisition process such as Peter Kavanagh, a former submarine captain and retired member of the Canadian Forces, claim that the training of some of the new submariners was lacking, especially in terms of at-sea time.⁶² This period has been referred to by some as the dolphin giveaway, the dolphin in this case being the insignia awarded to a new submariner upon completing the required training similar to the wings given to new pilots. There are conflicting claims about the level of training at this stage of the conversion process, but Mr. Kavanagh and other observers believe that the training of submariners has improved since then. Whether or not there was a great rush to train new submariners so that they could undergo conversion training in the U.K., many of the Canadian sailors in the U.K. had to wait for months in that country after completing their training because of the delays in reactivating the Upholders. Because of the delays in the reactivation process and those caused by the time required to fix the identified deficiencies, the Canadianization of the Upholders fell behind schedule. Other factors also had an impact on the Canadianization process such as the heavy demands placed upon the navy and the fleet maintenance facilities as a result of Operation Apollo, Canada's

⁶² Evidence, Meeting No. 17, February 3, 2005.

contribution to the war on terrorism undertaken in the wake of the September 11, 2001, attacks. The Navy deployed a number of ships to the Gulf of Oman and the Arabian Sea during this operation. The tempo of operations in the 2001-2003 period was yet another unforeseen development which caused delays. As a result, even though most of the submarines had been handed over to Canada, they were not available for as many sailing hours as expected to provide the time at sea in an operational submarine that trained submariners need to maintain their level of proficiency and that new trainees need to become submariners. It is true that the availability of the simulators makes it possible to carry out much more training at shore installations than in the days of the Oberon fleet. The Committee visited the simulators during its visit to Halifax in November 2004. The fact remains that it took more time than expected to transfer the simulators from the U.K. to Canada. Until they were finally installed and operational in Halifax, there were further delays in the training schedule.

In short, it appears that almost everything that could go wrong in the plans to provide training to new and experienced Canadian submariners did go wrong. However, there were other problems. For example, while the Canadian Navy has a long history of cooperation with the Royal Navy, Canadian planners did not fully understand the implications of the Royal Navy's decision in 1996 to have a private British company, Flagship Training Limited, provide the training for all British sailors, not just the submariners. The conversion training given to Canadian submariners in the U.K. was provided by Flagship. According to one of the documents on training issues provided to the Committee by the Department of National Defence, the navy was used to resolving training issues with the Royal Navy on a navy-to-navy basis, but found there were fewer options available now that it was dealing with a private corporation as well as with the Royal Navy.⁶³ Other problems arose because the procedures in the Royal Navy were not all as common to those in the Canadian Navy as had been expected and because half a decade after the Upholders had been withdrawn from British operations, much of the expertise and the documentation concerning the operation and training for this class of vessel had been dispersed and was not available.⁶⁴

One of the major differences between buying new and old military equipment is that the manufacturer of the new equipment is usually still producing the items it sells to Canada and can provide by itself or in cooperation with other companies the conversion training required by Canadian military personnel to operate the new equipment. In the case of the submarines, Canada obtained the only four submarines of this class that were built and they had been inactive for some five years. While general submarine training could be provided easily because the Royal Navy still operates nuclear-powered submarines, providing

⁶³ Department of National Defence document provided to the Committee by the Department: *Training Timeline. Training Milestones Introducing the Victoria Class Submarine*, second slide of section on Common-to-Fleet Training.

⁶⁴ *Ibid.*, slides on Training Documentation.

training specific to the Upholders was more problematical. This does not mean that the conversion training was not adequate because the Royal Navy and the Canadian Navy have rigorous standards for submarine operations and the level of training required. However, this episode is another example of the extent to which the complexity of the conversion from the Oberon submarines to the Upholders was underestimated. One of the results of this is more delay in getting what is now called the Victoria class submarines to full operational status. The Chief of Review Services noted in his May 2003 report that due "to schedule delays and the adverse impact on the CF's capacity to train submariners, the required manning levels for the Victoria Class submarines will not be achieved before the year 2007 — a delay of at least one year."⁶⁵ There could be more delay given the period of inactivity of the submarines pending the findings by the Board of Inquiry into the fire aboard the *Chicoutimi*. The period of inactivity will likely have an impact on training because there is no operational submarine to provide the required time at-sea experience.

The May 2003 report of the Chief Review Services also noted that an individual needs six weeks training at sea on an operational submarine to qualify as a trained submariner. However, the Committee heard contradictory statements on how much time at sea is required for initial and refresher training of submariners. While simulators are a valuable training tool, they cannot completely replace time at sea. Besides, it appears to be important to pay attention as well to the training of a submarine crew as a team to ensure the effective operation of the submarine. In discussions with submariners in Halifax and elsewhere, the members of the Committee gained the impression that they are highly trained and strongly committed to their tasks. However, given the questions raised about submariner training and the lessons learned during the conversion training in the U.K. and after the submarines were transferred to Canada, the navy should carefully examine its training plans. The Committee therefore recommends that:

RECOMMENDATION 3:

The Canadian Navy undertake an immediate review of its submariner training program to ensure that it can sustain a cadre of qualified submariners and provide the required amount of at-sea experience on an operational submarine. The Chief of the Maritime Staff should provide a report on this review to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs.

RECOMMENDATION 4:

The training time at sea on an operational submarine provided for initial and refresher submariner training should be

⁶⁵ Department of National Defence, Chief Review Services, Review of the Submarine Acquisition/Capability Life-Extension Program, 7050-11-33 (CRS), May 2003, p. 19/30.

maintained at the currently planned level and increased if the review of the navy's submariner training program deems it necessary.

Given the incident onboard the *Chicoutimi*, there was some discussion of the firefighting training provided to naval personnel during our meetings on the submarine acquisition. While such training is no doubt provided, there were some conflicting views concerning the realism of the training. Some basic firefighting training apparently uses simulated smoke and may not illustrate enough the kind of situations naval personnel, especially submariners, can find themselves in aboard a vessel. Over the course of its history, the Navy has experienced a few incidents involving fire and the experience and courage of the crews have prevented serious fires from getting out of hand and causing the loss of a ship. Nevertheless, procedures and training should be reviewed on issues such as firefighting skills which are so important to the survival of a ship and its personnel. The Committee therefore recommends that:

RECOMMENDATION 5:

The Navy review the firefighting training provided to all naval personnel on submarines and ensure that the simulated fire situations used for training submariners are as realistic as possible to illustrate the conditions that could be encountered during a fire aboard a submarine.

The Need for Rigorous Risk Analysis

While the training process encountered its fair share of problems, it is only one of the various elements which did not go according to plans in the submarine acquisition. The complexities of the conversion from the Oberons to the Upholder submarines were recognized when Canada embarked on this acquisition. However, it is clear that all the risks involved were not taken into account. The Chief Review Services of the Department of National Defence stated it better than perhaps anyone else in his May 2003 report. He states in paragraph 2.8 that this "Project illustrates the importance of rigorous risk analysis and the articulation of corresponding mitigating strategies."⁶⁶ The report adds in a box next to this paragraph that in future projects, an independent third-party analysis can help to better define the risks. The Committee agrees that whatever the merits or disadvantages of the submarine acquisition, the lessons learned during this project must not be ignored in future equipment projects. However, it is very unfortunate that a significant sum of government funds had to be spent to learn these lessons. Some of the problems could have been avoided if Canadian defence policy had

⁶⁶ Ibid., p. 6/30.

been clearer and regularly updated during the period when the Navy considered its options concerning the replacement of its old Oberons. They would have been avoided if the complexities of the acquisition of previously owned submarines had been regularly evaluated. A can do attitude is a very commendable thing, but there should also be an objective reassessment of the pros and cons of pursuing an acquisition when there are signs that problems might become unmanageable or might create significant delays in obtaining the desired capabilities.

The submarine acquisition is only one example of the perils of undertaking major equipment projects and not taking into consideration all of the possible implications and all of the risks. Many studies by the Office of the Auditor General have identified problems with the management of major equipment acquisitions. This committee also examined the procurement process in its June 2000 report and many of the recommendations are still valid and merit the full attention of the Department of National Defence, the Department of Public Works and Government Services, which is directly involved in the acquisition process, and the government. With this and other issues in mind, we therefore recommend that:

RECOMMENDATION 6:

All major crown projects valued at more than \$100 million proposed by the Department of National Defence be reported to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs for possible examination, as previously recommended in this committee's June 2000 procurement study.

RECOMMENDATION 7:

Parliament examine ways to increase the resources and the time available to the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs to carry out the examination of major crown projects proposed by the Department of National Defence.

RECOMMENDATION 8:

The recommendations of recent reports and updates of the Office of the Auditor General concerning the procurement process of the Department of National Defence be reviewed for potential implementation as quickly as possible and reported to this committee.

RECOMMENDATION 9:

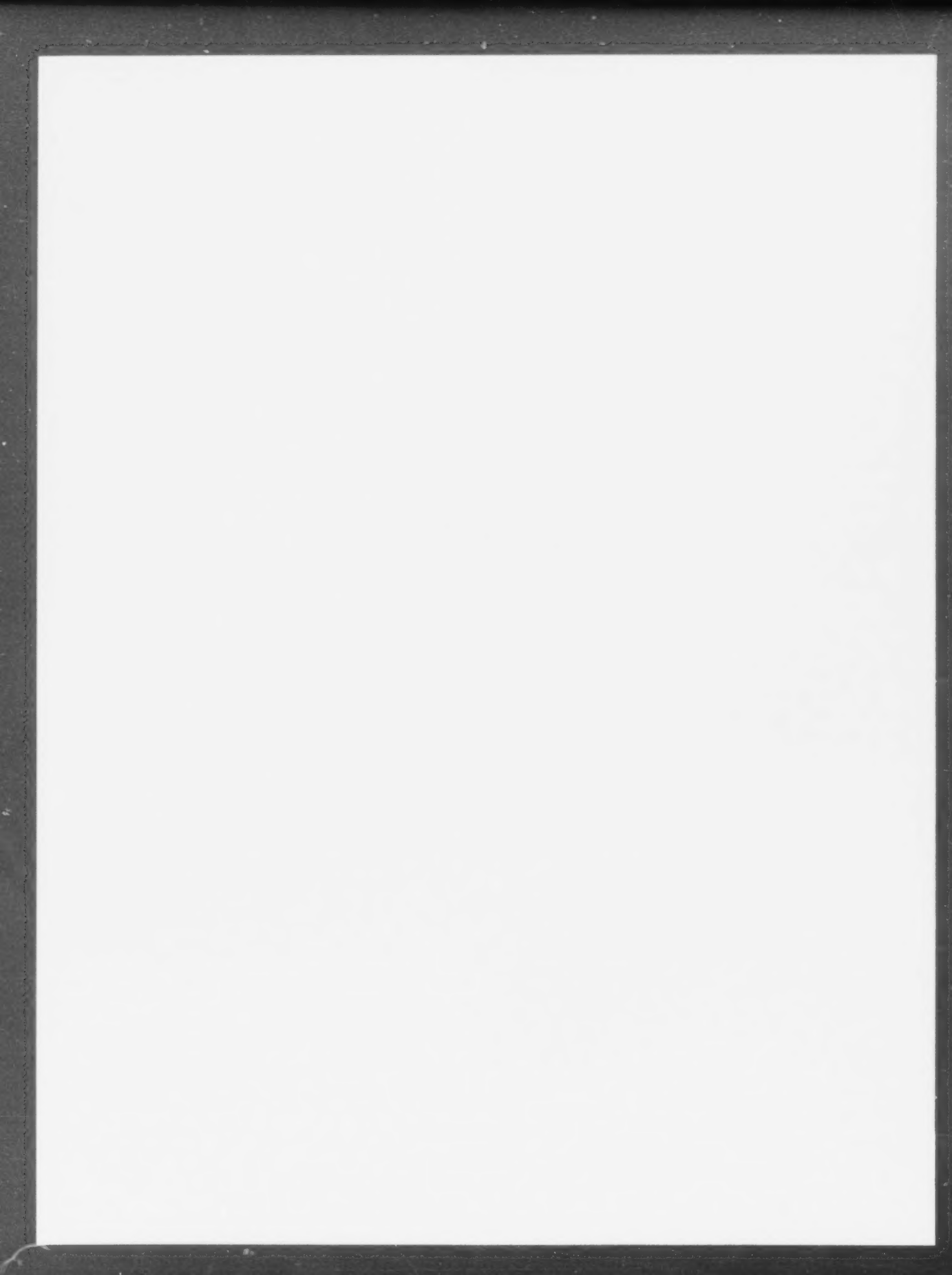
All major equipment acquisition projects undertaken by the Department of National Defence be the subject of rigorous and detailed risk analysis, in keeping with the recommendations of the Office of the Auditor General, with a report to this committee.

RECOMMENDATION 10:

Information on the status of major military equipment acquisition projects be added as an integral part of the Part III — Plans and Priorities of the Estimates documents for the Department of National Defence, instead of just an internet link. Furthermore, the Department, in consultation with the Treasury Board, should review the possibility of adding more information on the rationale for these acquisitions in these documents.

RECOMMENDATION 11:

The Office of the Auditor General consider undertaking a review of all major updates and refits of the Victoria class submarines which may be undertaken over the course of their operational service.



CONCLUSION

Our examination of the various elements of the acquisition of submarines for the Canadian Forces has highlighted, among other things, the risks involved in acquiring and operating such vessels. Decision-makers in government and the Department of National Defence no doubt recognized that there were risks involved in obtaining from a foreign source existing submarines and in attempting a smooth conversion from the old submarines to the new ones, given all the training and the efforts required to achieve full operational status. However, with hindsight, it is clear that the risks were to a large extent underestimated. The very complex schedule drawn up for the training of the Canadian submariners who went to the United Kingdom to sail the submarines to their new home and for the Canadianization of the vessels fell behind schedule almost from the start. Some persons involved in the planning of the training and Canadianization process may have been concerned by the overly ambitious schedule, but once the acquisition was set in motion, it was not possible to rethink the plans or reassess the reasons behind the acquisition.

The result of this overly optimistic view of how quickly the Upholder submarines would be transferred to Canada and brought to full operational status with the Canadian fleet is the series of delays which have frustrated Canadians. Of course, the submarine acquisition is not the only military equipment project to encounter problems and delays. However, most of the acquisition projects are for new equipment designed or modified to meet Canadian requirements where the manufacturers assist in the training of Canadian military personnel and correct deficiencies under warranty. The acquisition of the submarines had some elements of the usual equipment purchases, but buying used equipment involves some additional risks. When Canada buys a new aircraft for its military, the manufacturer has often sold similar aircraft to the armed forces of other countries and can provide support and issue alerts about deficiencies identified by other operators. With the acquisition of the British Upholder submarines, Canada now has the only examples of these vessels ever built and will be solely responsible for the safe and effective use of this equipment. No other country will be able to offer help and advice during the operational life of the submarines because no other country operates this particular type of vessel. Of course, this is not the first time Canada has operated warships that no other country utilizes. The Navy has considerable experience in operating frigates and destroyers of Canadian design not used by any other navy. However, given the complexity of vessels like submarines, the responsibility for ensuring their safe operation is considerable and the Navy faces a significant challenge in meeting this responsibility during the operational life of the Victoria class submarines.

While the Committee is concerned about the manner in which this acquisition was carried out, this does not put into question the commitment and determination of Canadian submariners. The decision-makers may have been

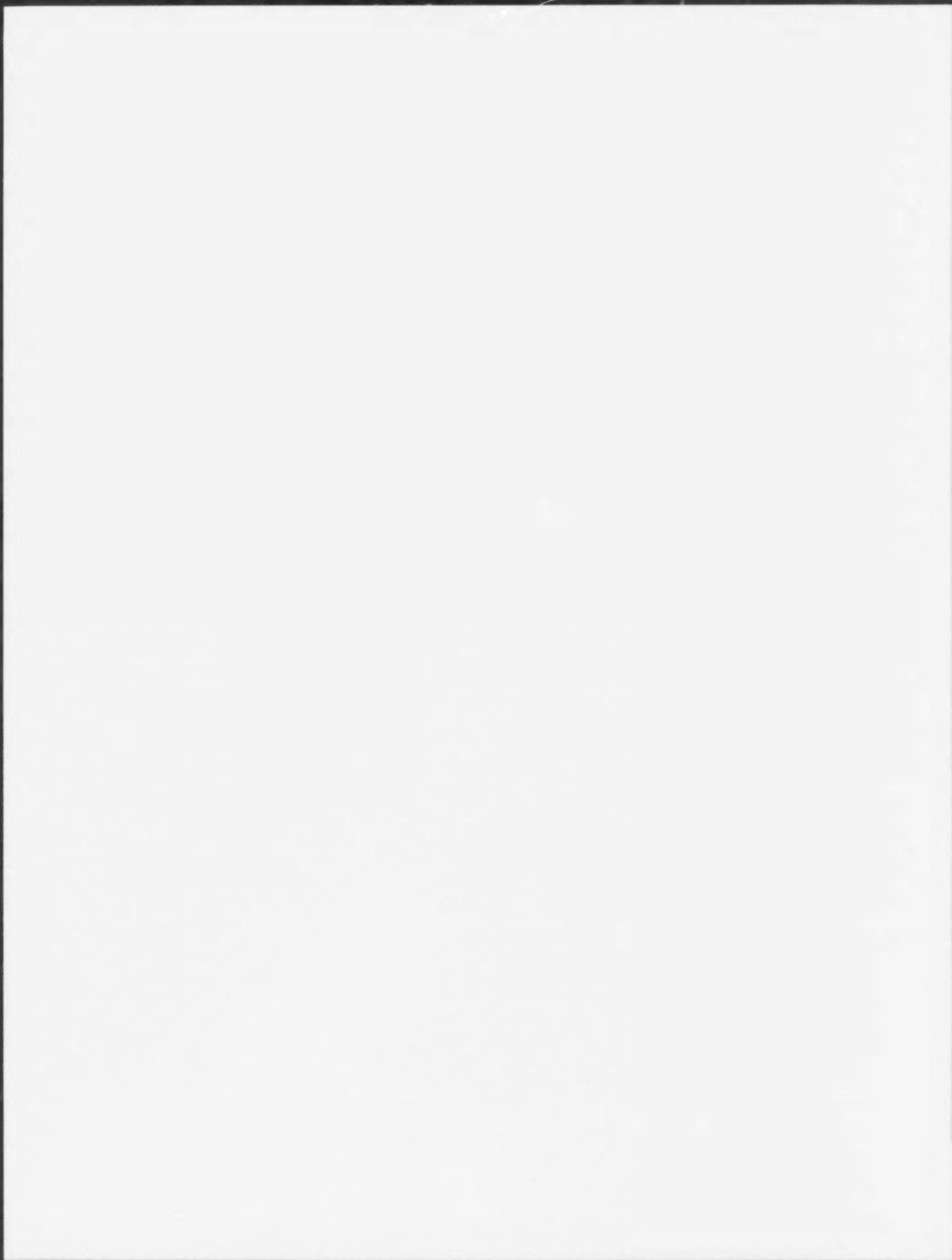
over-optimistic about many aspects of this acquisition, but the personnel who operate these vessels have had to live with the consequences of the delays in the training process and in the Canadianization of the Upholders once they reached Canadian shores. The members of the Committee met Canadian submariners during the visit to one of the submarines, HMCS *Windsor*, in Halifax and on other occasions. The tour of the submarine and of the simulators gave us a small glimpse of what life aboard operational submarines entails. While surface vessels can face a number of challenges during operations, stormy seas often causing more dangerous situations than encounters with enemy forces, submarines must deal with another set of dangers while travelling submerged under the surface of the sea. The problems which have bedevilled the submarine acquisition project should in no way lead anyone to doubt the courage and determination of Canadian submariners.

Finally, with respect to the work of the Committee itself, the Committee is concerned about the attitude of the Department of National Defence. While cooperation was promised to assist the Committee in its examination of the acquisition project and while the requested documents were provided, the delivery left something to be desired. As mentioned in the Introduction, there were delays in providing the Committee with the requested documentation and more delays in ensuring the translation necessary to permit the distribution of the documents to each and every member of the Committee. There were no doubt costs involved in the translation of complex contracts and other documents, but such expenditures are part of the parliamentary business of reviewing government decisions and expressing the concerns of Canadians. Some of these documents, such as the contracts, should have been available in the first place in both official languages. The Committee issued a statement on February 3, 2005, indicating its concern over the delays and the use of translation costs as an issue for further delay and takes this opportunity to reaffirm its position on this issue. The Committee adopted a motion on April 12, 2005, which is reproduced herein as Recommendation 12:

RECOMMENDATION 12:

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs is disappointed and angered by the inertia and systematic obstruction of the Department of National Defence in producing the bilingual documents required for the Committee to function smoothly. This has frustrated the Committee in doing its work. On a number of occasions they have proposed tabling English-only versions of documents requested by the Committee. The reasons given for the delay in providing bilingual documents centred on prohibitive costs and inadequate time for translating technically complex material. Whereas this has led to a marked slowdown in the Committee's work, and whereas documents as important as the contract, the list of deficiencies in the submarines and the list of corrective measures took four months to be tabled and certain other

requested documents have still not been tabled, it is recommended that the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs file a letter of complaint to the Minister of National Defence and report our concern about easy availability of translated documents to the Commissioner of Official Languages.



APPENDIX A LIST OF WITNESSES

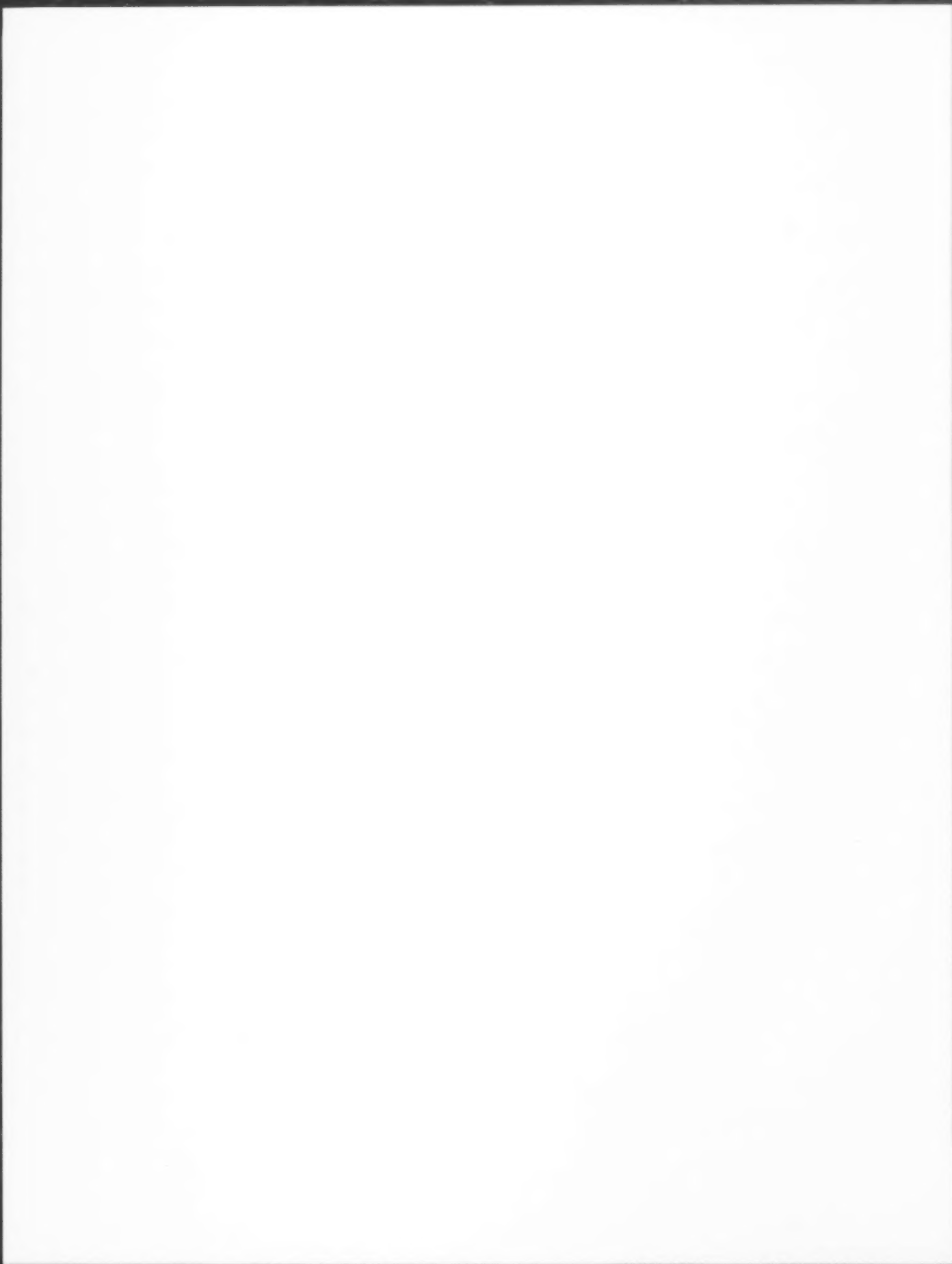
Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of National Defence	20/10/2004	3
General Raymond R. Henault, Chief of the Defence Staff		
Vice-Admiral Bruce MacLean, Chief of Maritime Staff		
Department of National Defence	25/10/2004	4
Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Materiel		
Captain(N) M.F. Williamson, Project Manager, Submarine Capability Life Extension		
As Individual	01/11/2004	6
Vice-Admiral (Retired) Peter Cairns		
As Individuals	15/11/2004	8
Brigadier-General (Retired) Darrell Dean		
Ray Sturgeon		
As Individuals	22/11/2004	9
Lieutenant-General (Retired) Robert Fischer		
Pierre Lagueux		
As Individual	29/11/2004	11
Honorable Art Eggleton		
Department of National Defence	06/12/2004	13
Captain(B) M.F. Williamson, Project Manager, Submarine Capability Life Extension		
As Individual		
Gerry O'Keefe		
As Individual	13/12/2004	15
Honorable David Collenette		
As Individual	03/02/2005	17
Peter T. Kavanaugh		
As Individual	10/02/2005	19
Professor Martin Shadwick		

Associations and Individuals	Date	Meeting
As Individual	15/02/2005	20
Richard Gimblett		
Howard Peter Langille		
Department of National Defence	17/02/2005	21
Alan Williams, Assistant Deputy Minister, Materiel		
Commodore Roger Westwood, Maritime Equipment Program Management		
Federal Government Dockyard Trades and Labour Council (East)		
Dean Reid, President		
Tom Denault, Vice-President		
Lorne Brown, Recording Secretary		
Brian Anthony, Treasurer		

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

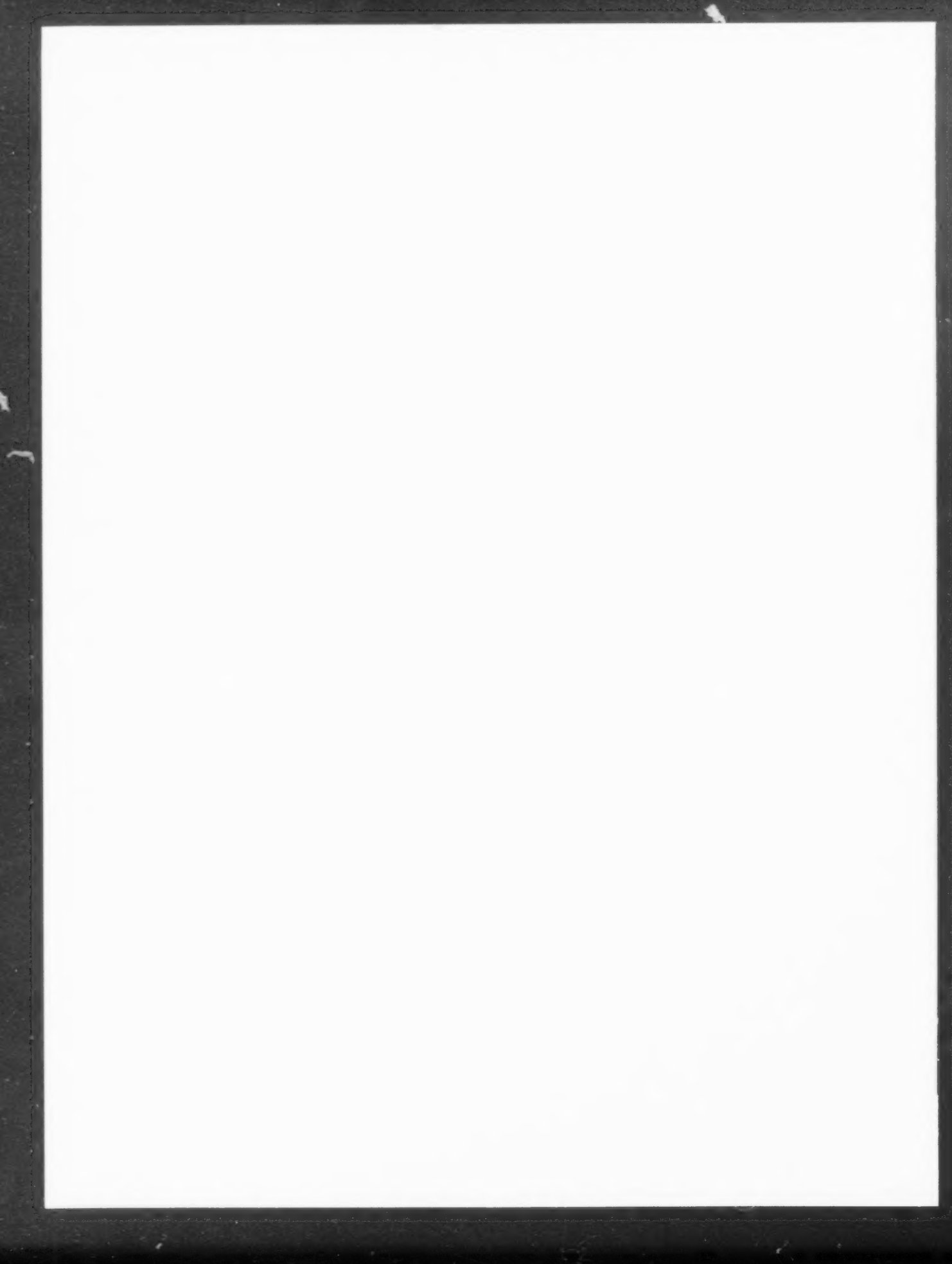
Richard Gimblett



APPENDIX C – VISIT

November 17 and 18, 2004

Site visit to HMCS Dockyard, Halifax, N.S. and the Victoria class submarine
HMCS *WINDSOR*



REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to the report within 120 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 3, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 30, and 31*) is tabled.

Respectfully submitted,

Pat O'Brien, M.P.
Chair

STANDING COMMITTEE ON NATIONAL DEFENCE AND VETERANS AFFAIRS

SUPPLEMENTARY OPINION FROM THE BLOC QUÉBÉCOIS

Acquisition of British submarines: A senseless purchase

INTRODUCTION

This supplementary opinion falls within the parameters set by the Standing Committee on National Defence and Veterans' Affairs at the start of its study on submarines. These parameters were to assess:

1. The equipment needs of the Canadian Forces
2. The acquisition process
3. The decision-making process
4. The training of Canadian submariners.

The Committee's recommendations pertain largely to parameters 2 and 4. They can be broken down as follows:

- Training (3 recommendations)
- Acquisition (5 recommendations)
- Defence Policy (1 recommendation)
- Increasing the Committee's resources (1 recommendation)
- Modernization and refitting (1 recommendation)
- Bilingualism (1 recommendation)

It is apparent that the report does not address the evaluation of the Canadian Forces' equipment needs, nor the decision-making process.

Moreover, the report carefully documents the acquisition process in a general way rather than providing the specific details of the study that are of interest to us, i.e., regarding the submarines. The training of submariners is however well documented and articulated.

In this supplementary opinion, the Bloc Québécois insists on evaluating the need for submarines as well as the decision-making process, which goes unnoticed in the Committee's report.

EVALUATION OF THE NEED FOR SUBMARINES

During the study, witnesses testified before the Committee about Canada's need for submarines. The Bloc Québécois wishes to refute those arguments.

1- Military necessity

1.1- Anti-submarine warfare

Some of the witnesses referred to their importance for anti-submarine warfare. The Bloc Québécois rejects this argument. The main submarine threats were from the Soviet Union. Since the end of the cold war, Russia's submarine capability has apparently been in steady decline.

Can it be maintained that our allies pose a threat? We are not convinced of this. The Bloc Québécois seriously doubts that an allied submarine would one day sink a Canadian ship or vice versa.

1.2- Submarine network

Some witnesses mentioned the importance of being part of the submarine network to gather information about navigation plans in Canadian waters. The argument made is two-fold: avoid the risk of submarine collisions and protect the sovereignty of our waters.

We reject these arguments. First of all, if Canada did not have any submarines, there would be no risk of collision. Secondly, with regard to sovereignty, we consider that a visible presence is needed to exercise it, instead than a furtive one, as is the case with submarines.

The Bloc Québécois considers it unnecessary to have submarines to access to information on the presence of foreign vessels in Canadian waters. Canada should require all foreign naval platforms to be report to National Defence as a matter of courtesy.

1.3- Anti-submarine warfare training

Some witnesses mentioned the importance of Canadian submarines in anti-submarine warfare training. As we saw earlier, the Bloc Québécois does not believe in the submarine threat. The argument for an anti-submarine warfare program is not credible in our opinion and it would cost Canadian taxpayers too much to acquire submarines just to train the American navy for this type of warfare.

2- Need for constabulary

Some witnesses sought to convince the Bloc Québécois of the need for submarines to protect our coastal areas and to combat illicit traffic. Let us analyze these two arguments.

2.1- Coastal protection

The Bloc Québécois believes there is a real threat of infiltration of individuals or material that are not welcome. It is also true that with its three oceans, Canada has a vast coastline to protect. In the Bloc Québécois's opinion, however, the solution is to use reconnaissance planes and UAVs (unmanned aerial vehicles) given the tremendous cost of submarines.

The number of submarines (4) and the surface area to be covered, as well as their traveling speed, would encourage any ill-intentioned person to defy the coastal detection system since the probability of detection is next to nil. Using UAVs would be much more effective and much less costly. These vehicles have a much larger radius of action and higher traveling speed than submarines. With a greater number of them, the entire coastline could easily be covered in a short time.

2.2 Control of illicit traffic

The explanation regarding coastal surveillance applies here as well. Undesirable ships, especially on the Pacific coast where just one submarine is in operation, would not consider submarines as a threat to their illicit activities. It would be a different matter however if various UAVs were patrolling the coastline constantly. Their number and operating speed would have a stronger deterrent effect.

3. Need to protect sovereignty in the Great North

There are two schools of thought on this matter. One favours an invisible presence to protect sovereignty, while the other advocates as visible a presence as possible. The Bloc Québécois advocates the second approach. Moreover, the Canadian Forces conduct regular exercises in the Great North to make their presence loud and clear. We consider troop movements and constant reconnaissance flights much more effective in asserting sovereignty than a vague, invisible threat.

Moreover, since diesel-electric submarines do not have an anaerobic capacity,¹ they cannot venture very far south of the polar ice cap.

DECISION-MAKING PROCESS

1. Weak negotiating team

A simple reading of certain provisions suggests that the Canadian negotiation team was amateurish. The negotiators agreed in section 13 that British law would govern this contract. In so doing, they placed themselves on British turf. The negotiators also agreed to section 27.6, which provides that in the event of Canada defaulting on payment, the British government has the right to terminate the lease and demand payment of all outstanding amounts. It is Section 34.1, though, that is especially problematic. It exempts the United Kingdom from having to guarantee the design and construction of the submarines, while Canada acknowledges that the submarine design has been proven. This section leaves little room for potential recourse against the vendor.

2. Wavering in government decisions

While the Bloc Québécois acknowledges that the 1994 white paper provided for the purchase of submarines, it should be noted that Bloc Québécois MPs submitted a lengthy dissenting report on this entire policy.² The Bloc Québécois was already opposed to purchasing submarines at that time. For a long time, the Bloc Québécois has called for a review of defence policy. If the federal government had taken a long-term view and planned its acquisitions, it would not have wasted close to three quarters of a million dollars of public money on these submarines that even the Australian government did not want!

Equally noteworthy are the negative consequences of the decisions and non-decisions by the Prime Minister and the Cabinet.

¹ Anaerobic systems allow conventional diesel-electric submarines to remain submerged for longer periods of time. Normally, diesel-electric submarines have to rise to the surface to recharge their batteries using a diesel engine, posing a great risk of detection because the snorkel has to be raised to take in air for the diesel engines and to operate the exhaust system. With an anaerobic system, diesel engines can operate when the submarine is completely submerged, without using a snorkel.

² Dissident report by Bloc Québécois MPs belonging to the Special Joint Committee on Canada's Defence Policy, in a report by this committee entitled *Security in a Changing World*, October 1994, p. 92.

Since Cabinet deliberations are secret, we must wonder about various things.

First of all, was it absolutely necessary to acquire submarines to replace the old Oberons? What was Cabinet's assessment of the importance of a submarine capacity?

Did the Canadian navy fully inform Cabinet or was it so obsessed with the need to make this purchase that it closed its eyes to the drawbacks and to the state of the Victoria submarines?

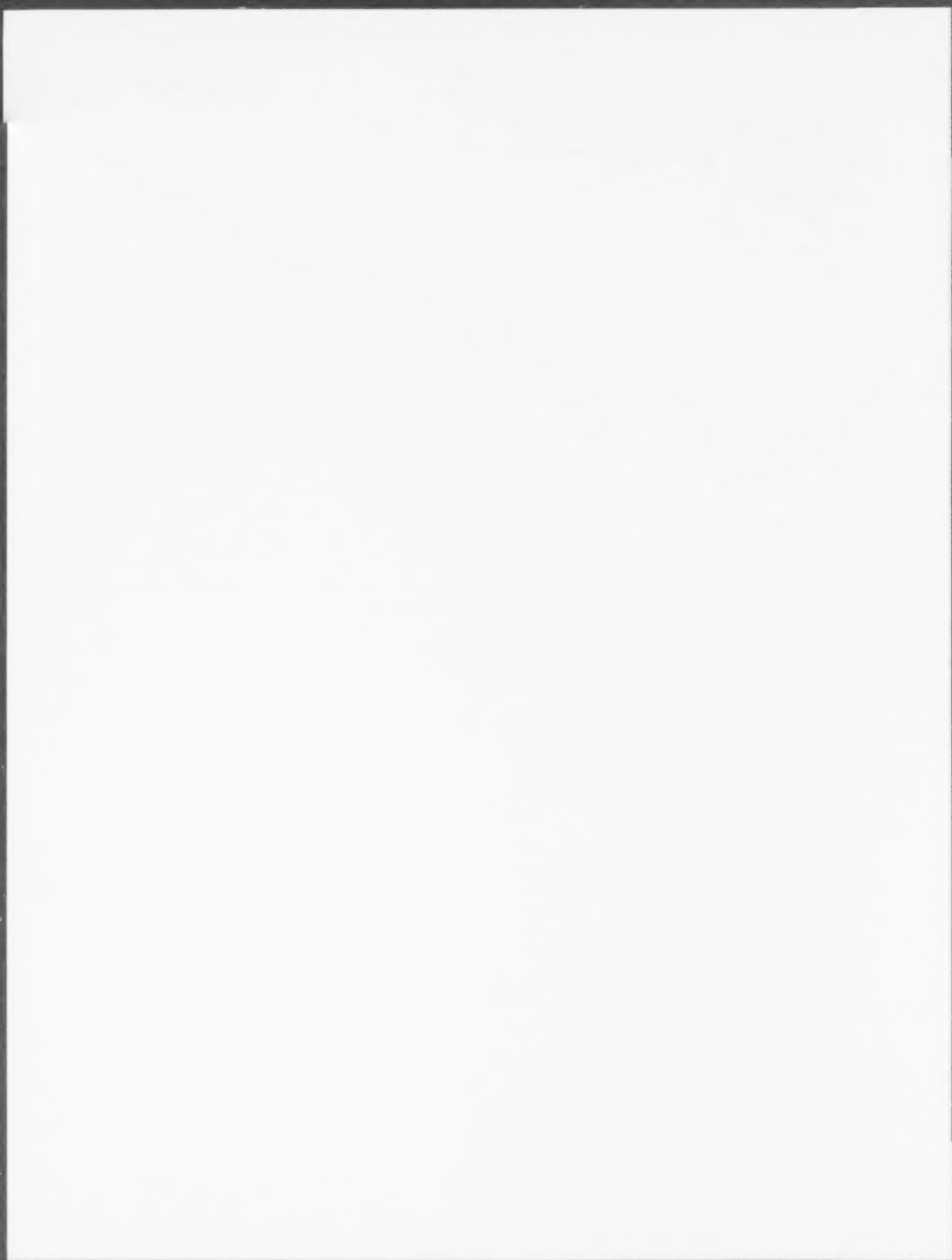
Why only Victoria submarines and why were other submarines from other countries not considered?

Why maintain a submarine capacity when National Defence budgets had been considerably reduced and other priorities were more important?

Why was the possibility of a swap raised, whereby submarines would be received in exchange for using our bases for the training of British troops, when that was not what actually happened? The federal government decided to pay on a schedule of payments spread out over a number of years. The government never set the record straight that the swap never took place.

THE LAST \$100 MILLION

Finally, the Bloc Québécois tried in vain to convince the Committee of the need to retain some bargaining power by holding back the last \$150 million payment for a tentative mutual agreement with the British government. The Bloc Québécois's defence critic even wrote to the Minister of Defence on March 30, 2005, to convince him to come to a mutual agreement with his British counterpart and not pay the \$45 million instalment set out in schedule of payments. That correspondence was not answered. The Bloc Québécois considers that it must renew its appeal to Canada's Minister of Defence to inform his British counterpart that Canada would like to enter into negotiations on a mutual agreement for Great Britain to recognize its responsibility in the dramatic turn of events and accordingly waive its right to collect the last \$100 million.



MINUTES OF PROCEEDINGS

April 13, 2005
(Meeting No. 31)

The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs met *in camera* at 4:21 p.m. this day, in Room 362 East Block, the Chair, Pat O'Brien, presiding.

Members of the Committee present: Claude Bachand, Hon. Larry Bagnell, Hon. Bill Blaikie, Rick Casson, Betty Hinton, Hon. Judi Longfield, Dave MacKenzie, Hon. Keith Martin, Pat O'Brien, Gordon O'Connor, Gilles-A. Perron and Anthony Rota.

In attendance: Library of Parliament: Michel Rossignol, Analyst. *As Individual:* Joseph P. Culligan, Consultant.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on October 18, 2004, the Committee resumed its study of the acquisition of submarines by the Canadian Forces.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the report be entitled: Procurement of Canada's Victoria Class Submarines.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Committee append to its report a supplementary opinion from the Bloc Quebecois provided that it is no more than five (5) pages in length and submitted electronically to the Clerk of the Committee no later than 4:00 p.m. on Friday, April 15, 2005.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee make the necessary arrangements for a press conference to be held on Monday, April 18, 2005.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

It was agreed, — That the following witnesses: LGen Dumais, Deputy Chief of Defence Staff, VAdm Maddison and VAdm Buck, Vice Chief of Defence Staff be invited to appear in relation to Chapter 4 of the Auditor General's report: National

Defence — C4ISR Initiative in Support of Command and Control.

At 5:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Angela Crandall
Clerk of the Committee



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ACQUISITION DES SOUS-MARINS DE LA CLASSE VICTORIA PAR LE CANADA

**Rapport du Comité permanent
de la défense nationale et des anciens combattants**

**Pat O'Brien, député
Président**

Avril 2005



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

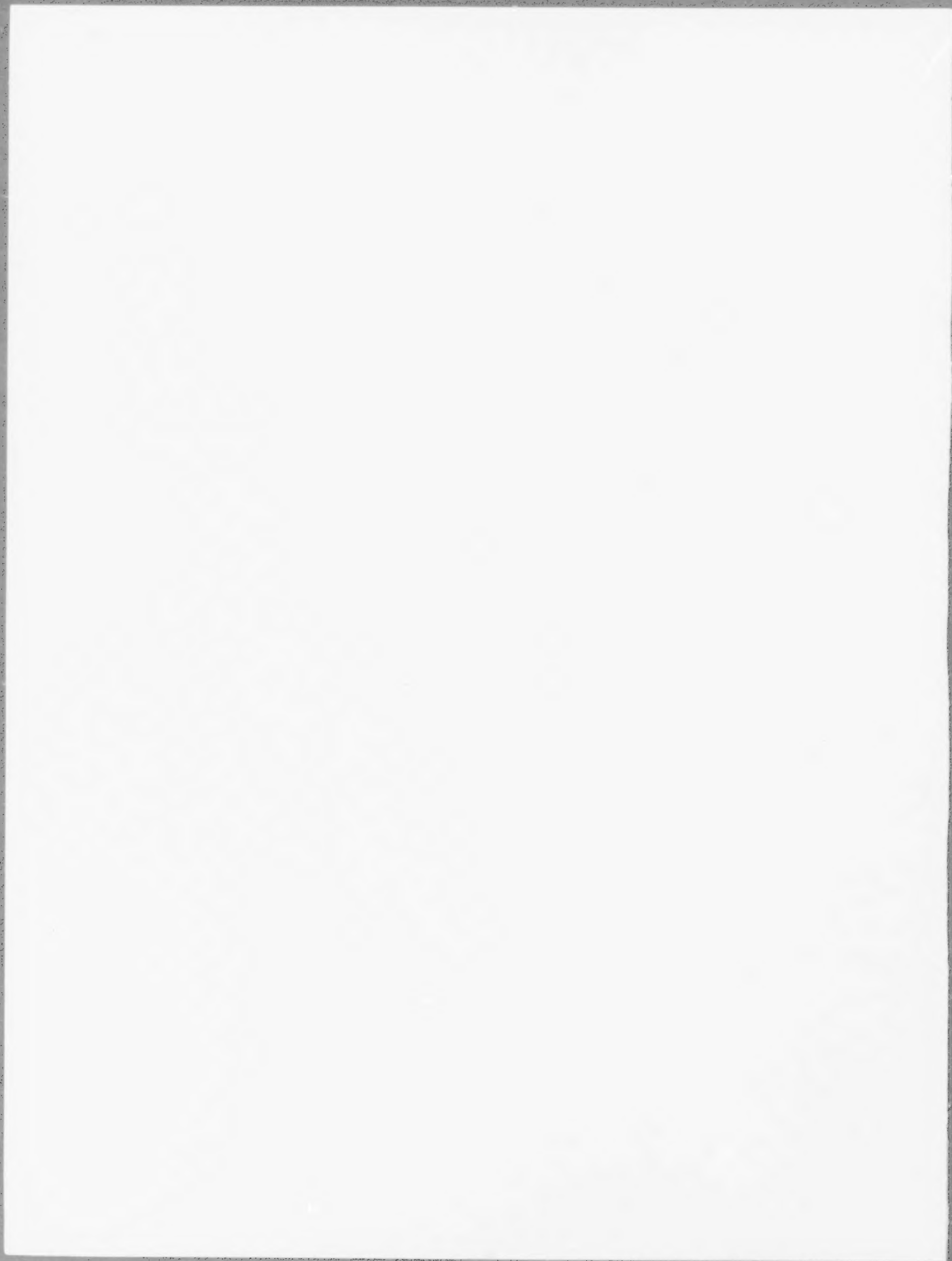
En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ACQUISITION DES SOUS-MARINS DE LA CLASSE VICTORIA PAR LE CANADA

**Rapport du Comité permanent
de la défense nationale et des anciens combattants**

**Pat O'Brien, député
Président**

Avril 2005



COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

PRÉSIDENT

Pat O'Brien

VICE-PRÉSIDENTS

Claude Bachand

Rick Casson

MEMBRES

L'hon. Larry Bagnall

L'hon. Bill Blaikie

Betty Hinton

L'hon. Judi Longfield

Dave MacKenzie

L'hon. Keith Martin

Gordon O'Connor

Gilles-A. Perron

Anthony Rota

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Wolf Koerner, Analyste

Michel Rossignol, Analyste

Joseph Culligan, Consultant



LE COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à l'étude sur l'acquisition de sous-marins de la classe Victoria par les Forces canadiennes.

Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport, qu'il dépose comme étant sa réflexion sur l'acquisition des sous-marins par les Forces canadiennes.

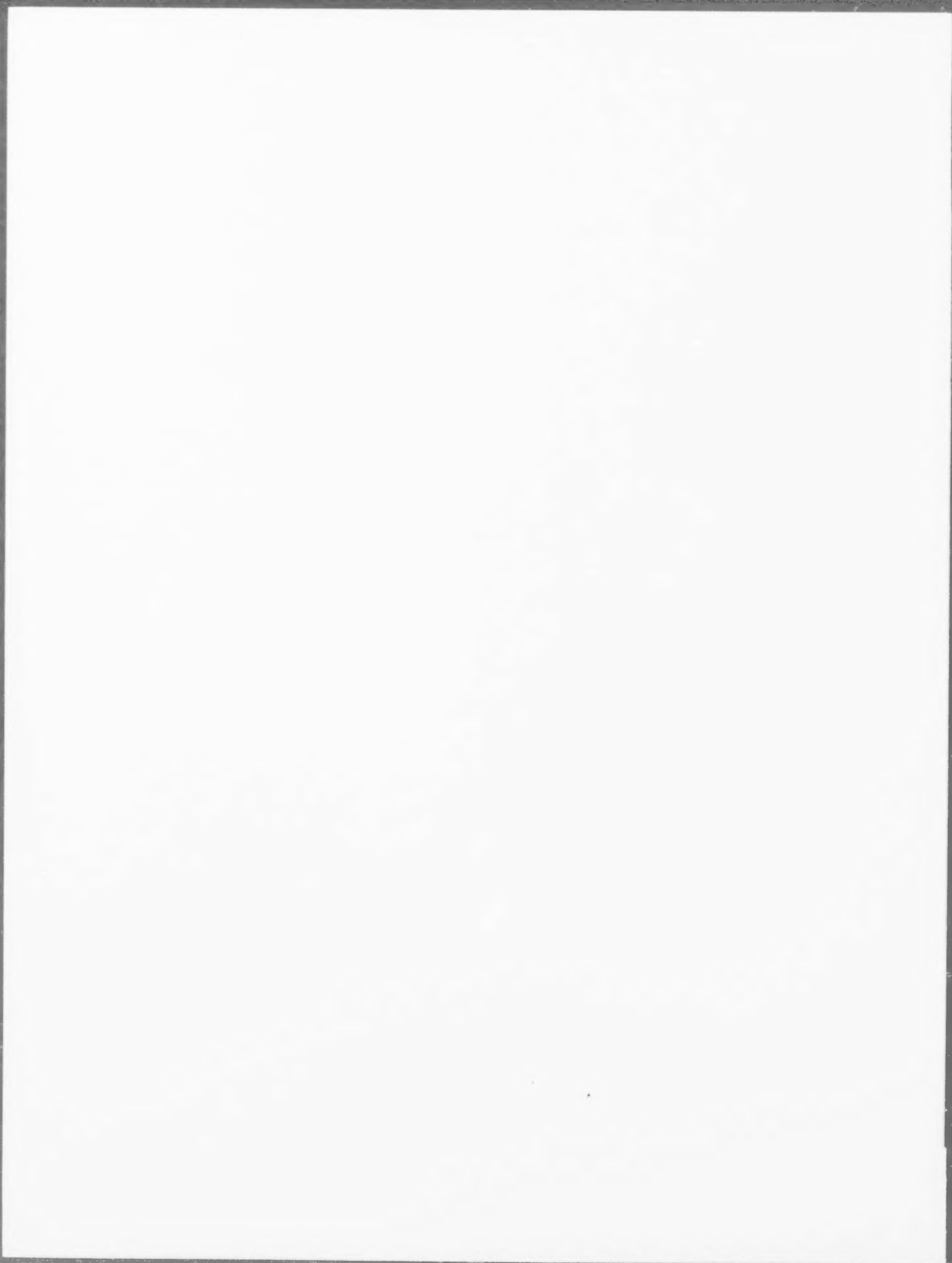


TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	ix
LISTE DES RECOMMANDATIONS	xi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1: LA DÉCISION DU CANADA DE CONSERVER UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS	5
Plans de remplacement des vieux sous-marins Oberon (1980-1994)	5
Possibilité de faire l'acquisition de sous-marins britanniques Upholder (1993-1994)	8
Débat au Canada et étude ministérielle du projet d'acquisition (1993-1996)	10
Approbation par le conseil des ministres de l'acquisition des Upholder (1997-1998)	15
CHAPITRE 2: UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CANADIENS?	17
Arguments en faveur de l'acquisition	17
Arguments contre l'acquisition des sous-marins	21
Les sous-marins et les priorités de défense du Canada, selon le <i>Livre blanc sur la défense de 1994</i>	23
L'accord de troc : une source de confusion	25
CHAPITRE 3: LE PROJET A-T-IL ÉTÉ BIEN GÉRÉ	31
Transition complexe entre l'ancien et le nouvel équipement	31
Une instruction qui ne s'est pas déroulée selon les plans	34
Le besoin d'une analyse rigoureuse des risques	38
CONCLUSION	41
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	45
ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES	47
ANNEXE C — VISITE	49

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	51
OPINION COMPLÉMENTAIRE — BLOC QUÉBÉCOIS	53
PROCÈS-VERBAL	59

SOMMAIRE

Après l'incendie survenu à bord du NCSM *Chicoutimi* le 5 octobre 2004, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants a décidé d'examiner l'acquisition par le Canada de quatre sous-marins Upholder au Royaume-Uni. Il s'est penché sur des questions comme l'évaluation des besoins d'équipement des Forces canadiennes, les modalités d'achat, le processus décisionnel et l'entraînement des sous-mariniers canadiens.

Le Comité a reçu le témoignage de plusieurs universitaires, officiers et fonctionnaires ainsi que d'anciens ministres de la Défense nationale et d'autres personnes afin de reconstituer l'histoire du projet. Il ressort de ces témoignages qu'au début des années 1990, le gouvernement et les Forces armées, confrontés à la nécessité de remplacer les vieux sous-marins Oberon, ont décidé que le Canada ferait l'acquisition de sous-marins de remplacement. Cependant, étant donné la fin de la guerre froide et les compressions budgétaires fédérales, notamment au chapitre militaire, le projet s'est heurté à un certain nombre d'obstacles dont l'opposition de certains Canadiens ainsi que la priorité élevée accordée par le *Livre blanc sur la défense de 1994* à d'autres projets d'équipement militaires. Néanmoins, le Livre blanc indiquait que l'option d'acquérir à bon prix des sous-marins existants, option à laquelle le Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur la politique de défense du Canada avait donné un appui mitigé dans son rapport de 1994, serait explorée.

L'option explorée était l'acquisition au Royaume-Uni de quatre sous-marins diesels-électriques de classe Upholder retirés du service par la Marine royale en 1994. Selon les témoignages et les documents reçus du ministère de la Défense nationale, la Marine a évalué les sous-marins britanniques en 1995 en prévision de leur imminente acquisition, mais la décision du Cabinet d'aller de l'avant a été retardée. Préoccupé par les pressions concurrentes auxquelles était soumis le Trésor fédéral pendant une période de restriction budgétaire et la réaction possible de l'opinion publique à l'annonce d'un tel achat d'équipement militaire, le premier ministre Chrétien a alors retardé l'approbation du projet. Les mois de délai se sont transformés en années et le projet n'a finalement été approuvé par le Cabinet qu'en 1998.

Le Comité a entendu des préoccupations concernant les effets d'un délai aussi long sur l'état des sous-marins. Ces effets compliquaient la tâche d'évaluer la mesure dans laquelle le Canada en avait eu pour son argent. Il existe également des divergences de perception sur l'importance de ces sous-marins pour les capacités de défense du Canada. Certains témoins ont souligné combien ces sous-marins pouvaient contribuer aux opérations de surveillance dans les eaux canadiennes, y compris jusqu'à un certain point dans le Grand Nord. D'autres se sont interrogés sur la nécessité d'équiper la Marine de sous-marins vu

la menace à laquelle font face le Canada et ses alliés. Un consensus sur l'importance de ces sous-marins pour nos capacités militaires ne sera peut-être possible qu'une fois mises à jour nos priorités de défense fixées en 1994.

L'évaluation de l'achat des sous-marins n'a pas été aidée par la confusion entourant le coût du projet d'acquisition et les modalités d'exécution des dispositions contractuelles. Dans les annonces qu'il a faites en 1998 au sujet de l'acquisition des sous-marins, le gouvernement a insisté sur le faible coût du projet de 750 millions de dollars comparé au coût de construction de sous-marins neufs. Il a également souligné la possibilité d'un accord de troc aux termes duquel une partie au moins des frais de location des sous-marins serait compensée par l'argent que versent les Forces britanniques pour l'utilisation d'installations d'entraînement au Canada. L'impression qu'au moins une partie des coûts serait absorbée par l'accord de troc a persisté jusqu'à quelques semaines après l'incendie à bord du NCSM *Chicoutimi*, lorsqu'il est ressorti des témoignages que l'accord de troc ne s'est pas concrétisé. Le Comité déplore que le gouvernement n'ait rien fait pour corriger cette perception.

Le Comité déplore également tous les problèmes éprouvés pendant la réactivation des sous-marins au Royaume-Uni et les préparatifs effectués au Canada pour rendre pleinement opérationnels les sous-marins rebaptisés classe Victoria. Les problèmes rencontrés au moment de préparer les sous-mariniers canadiens au nouveau type de sous-marins et de canadianiser les navires pour assurer leur interopérabilité avec les autres navires de guerre canadiens et ceux des pays alliés semblent avoir été sous-estimés. Les retards dans le processus de réactivation ont entraîné des retards dans l'entraînement et le processus de canadianisation a souffert d'attentes peut-être trop optimistes quant au déroulement du processus d'acquisition. Certains des problèmes ont été surmontés et d'autres sont en voie de l'être. Cependant, une analyse plus rigoureuse des risques aurait peut-être contribué à éviter certains d'entre eux. Les leçons apprises pourraient aider la Marine à relever le défi considérable que pose l'exploitation des seuls exemplaires au monde de cette classe de sous-marins.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement produise tous les quatre ans au moins une mise à jour complète de la politique de défense et en fasse rapport au Parlement afin d'exposer clairement les priorités de défense du Canada ainsi que les capacités et les matériels dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir leurs engagements.

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement informe le Parlement de tous les changements importants apportés aux prévisions de dépenses ou aux méthodes de paiement concernant tous les projets d'acquisition et de soutien d'équipements militaires majeurs qui ont reçu l'approbation effective du Conseil du Trésor.

RECOMMANDATION 3 :

Que la Marine canadienne entreprenne une révision immédiate de son programme d'instruction des sous-mariniers, afin de s'assurer qu'il produise un nombre suffisant de sous-mariniers qualifiés et qu'il comporte une période d'instruction en mer pour obtenir l'expérience requise à bord d'un sous-marin opérationnel. Le chef d'état-major des Forces maritimes fournira au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un compte rendu de cette révision.

RECOMMANDATION 4 :

Que le temps d'instruction en mer à bord d'un sous-marin opérationnel dans le cadre de l'instruction initiale et du recyclage des sous-mariniers soit maintenu au niveau actuel ou augmenté, si cela était jugé nécessaire par suite de la révision du programme d'instruction des sous-mariniers canadiens.

RECOMMANDATION 5 :

Que la Marine revoie l'instruction en matière de lutte contre les incendies offerte à tout son personnel à bord des sous-marins et veille à ce que les simulations d'incendie à bord de sous-

soient aussi réalistes que possible et représentent bien les conditions qui pourraient exister au cours d'un incendie réel à bord d'un sous-marin.

RECOMMANDATION 6 :

Que, tel qu'il était recommandé par le Comité au terme de son étude sur les acquisitions de juin 2000, tous les grands projets de l'État dont le coût estimatif dépasse 100 millions de dollars proposés par le ministère de la Défense nationale soient renvoyés au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, en vue d'un éventuel examen parlementaire.

RECOMMANDATION 7 :

Que le Parlement trouve le moyen d'accorder plus de temps et de ressources au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants afin que celui-ci puisse faire l'examen des grands projets de l'État proposés par le ministère de la Défense nationale.

RECOMMANDATION 8 :

Que les recommandations contenues dans les récents rapports et mises à jour émanant du Bureau du vérificateur général concernant le processus d'acquisition du ministère de la Défense nationale soient examinées aussi rapidement que possible en vue de leur mise en œuvre éventuelle et signalées au Comité.

RECOMMANDATION 9 :

Que tous les projets d'acquisition d'équipement majeur du ministère de la Défense nationale soient l'objet d'une analyse rigoureuse et détaillée des risques, conformément aux recommandations du Bureau du vérificateur général et que les conclusions de ces analyses soient transmises au Comité.

RECOMMANDATION 10 :

Que l'information sur l'état d'avancement des projets d'acquisition d'équipement majeur fasse partie intégrante des documents formant la Partie III (Plans et priorités) du Budget du

ministère de la Défense nationale, au lieu d'être accessible seulement au moyen d'un lien Internet, et que le ministère, en consultation avec le Conseil du Trésor, étudie la possibilité d'ajouter dans ces documents de l'information sur la raison d'être des acquisitions.

RECOMMANDATION 11 :

Que le Bureau du vérificateur général envisage d'entreprendre une étude de tous les travaux de modernisation et de carénage effectués sur les sous-marins de la classe Victoria pendant toute la durée de leur service.

RECOMMANDATION 12 :

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants est déçu et fâché de l'inertie et de l'obstruction systématique dont a fait preuve le ministère de la Défense nationale lorsqu'il s'agissait de produire les documents bilingues nécessaires au bon fonctionnement du Comité. Le Comité a trouvé cela exaspérant dans l'accomplissement de son travail. À plusieurs reprises, le ministère a proposé de ne déposer que la version anglaise des documents demandés. Les raisons données pour expliquer le retard à fournir des documents bilingues se rapportaient aux coûts prohibitifs et au manque de temps pour traduire des documents techniquement complexes. Comme les travaux du Comité s'en sont trouvés nettement ralentis et que des documents aussi importants que le contrat, la liste des déficiences des sous-marins et la liste de mesures correctives ont été déposés quatre mois après avoir été demandés et que certains autres ne l'ont toujours pas été, il est recommandé que le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants dépose une lettre de plainte auprès du ministère de la Défense nationale et fasse part à la commissaire aux langues officielles de sa préoccupation concernant la facilité d'accès aux documents traduits



INTRODUCTION

L'incendie qui s'est déclaré à bord du NCSM *Chicoutimi* le 5 octobre 2004, a rappelé encore une fois aux Canadiens les dangers auxquels sont exposés les membres des Forces canadiennes dans l'exercice de leurs fonctions. Le dernier des quatre sous-marins Upholder acquis par le Canada du Royaume-Uni venait d'entreprendre sa traversée de l'Atlantique pour rallier son nouveau domicile lorsque l'incendie a éclaté. Les membres de l'équipage ont dû réagir vite pour sauver leur vie et leur navire, et certains ont subi des blessures, dont le lieutenant Chris Saunders, qui a succombé pendant son transfert à l'hôpital. Ce décès tragique et les heures d'angoisse vécues par l'équipage avant que le sous-marin réduit à l'impuissance ne soit remorqué jusqu'à son port de départ, ont retenu l'attention de tous les Canadiens.

Peu après l'incident, le Comité a entrepris une étude sur l'acquisition des quatre sous-marins britanniques de classe Upholder (Victoria, dans la Marine canadienne). Pendant que la commission mise sur pied par les Forces canadiennes pour faire enquête sur l'incendie survenu à bord du *Chicoutimi* tentait d'élucider les causes de l'incendie, notre comité s'est penché sur des questions plus générales concernant l'acquisition des sous-marins, telles que l'évaluation des besoins d'équipement des Forces canadiennes, le processus d'achat des sous-marins en question, la façon de décider des priorités et l'instruction donnée aux sous-marinières canadiens pour garantir la sûreté et l'efficacité du fonctionnement des sous-marins. Le Comité a entendu de nombreux témoins, parmi lesquels des hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale, mais aussi des militaires et des fonctionnaires du gouvernement à la retraite, dont des anciens sous-marinières et des anciens ministres de la Défense nationale. Il voulait examiner les décisions prises au cours des 15 dernières années ayant mené à l'acquisition des quatre sous-marins Upholder destinés à remplacer les vieux Oberon, ainsi que les problèmes survenus pendant leur remise en état en vue de leur utilisation par la Marine canadienne.

L'incident à bord du *Chicoutimi* était le dernier et le plus tragique d'une longue suite de contretemps, de délais et de problèmes ayant marqué l'acquisition et la mise en service de cette nouvelle classe de sous-marins au Canada, au cours de la dernière décennie. Certains témoins ont mis en doute la décision du Comité de mener une étude sur l'acquisition des sous-marins, puisque aucune autre étude parlementaire semblable n'avait été entreprise dans le passé lorsque des militaires canadiens avaient été tués ou blessés dans des accidents¹. D'autres

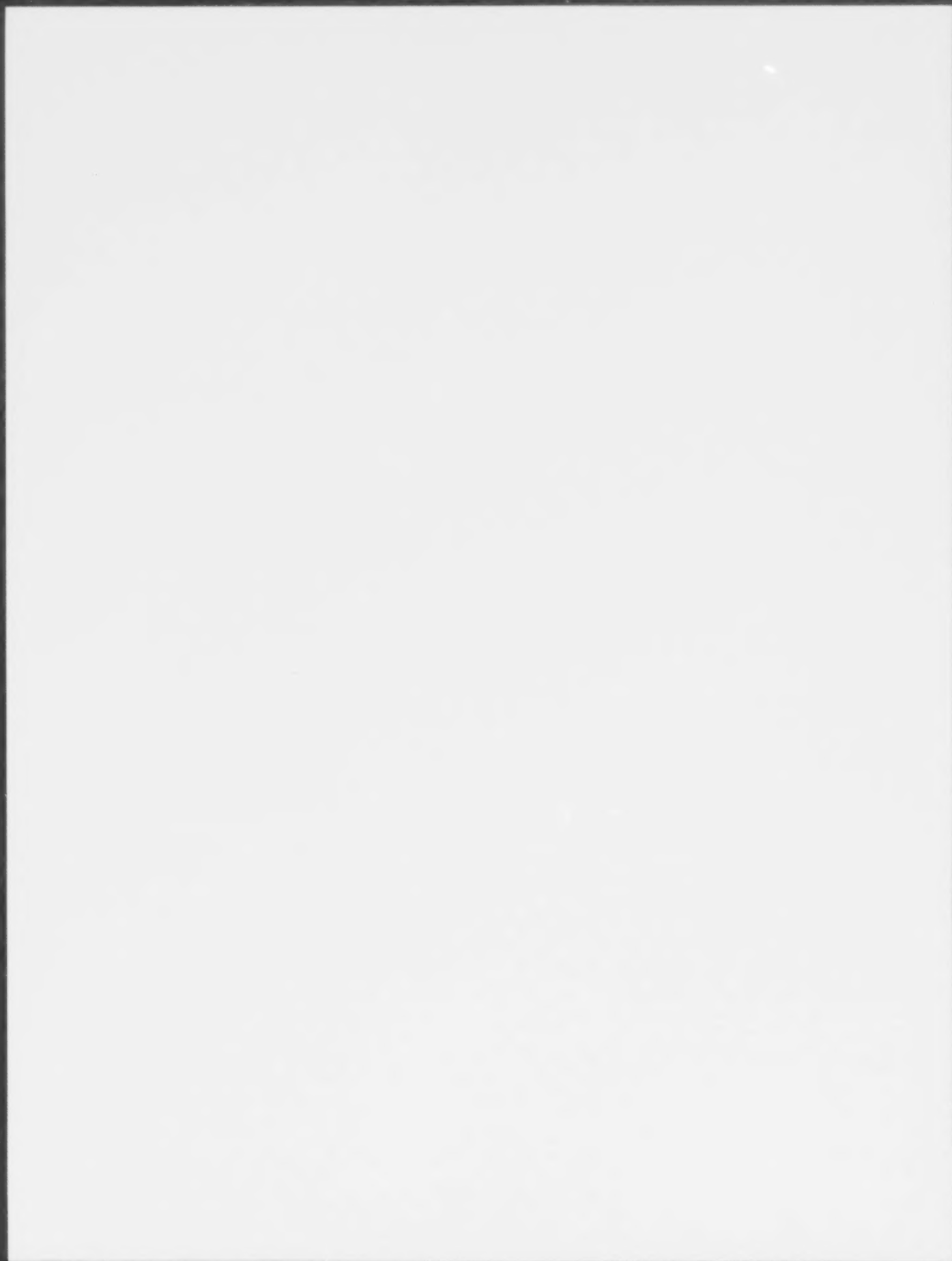
¹ Or, le Comité a tenu un certain nombre de séances sur les opérations des CF-18 au début des années 1990, lorsqu'une série d'accidents impliquant des CF-18 étaient survenus en l'espace de quelques semaines. Le Comité s'était aussi intéressé à quelques reprises au traitement réservé aux militaires blessés au cours de divers types d'opérations ou d'accidents, notamment à l'occasion de l'étude de 1998 sur la qualité de vie des membres des Forces canadiennes.

se sont peut-être demandé pourquoi le Comité avait attendu toutes ces années, depuis son annonce, pour étudier en détail le projet d'acquisition des sous-marins, oubliant que les membres du Comité avaient soulevé des questions à propos du projet au cours d'études antérieures sur l'état de préparation des militaires et d'autres questions. En effet, certains parlementaires et d'autres Canadiens bien au fait du processus d'acquisition d'équipements militaires voyaient la frustration les gagner à mesure que s'étirait ce projet d'acquisition. On a mis trop de temps à décider d'aller de l'avant avec ce projet et trop de temps également pour remettre les sous-marins en service et les doter d'une capacité opérationnelle totale après leur transfert au Canada. L'incendie survenu à bord du *Chicoutimi* ne pouvait pas manquer de susciter de vives réactions, d'autant plus qu'il faisait naître des préoccupations grandissantes quant à la sécurité de nos sous-marinières.

Le Comité a donc décidé d'entendre les témoignages de représentants du gouvernement, de militaires et d'autres personnes afin de reconstituer l'histoire qu'on peut dire tortueuse de ce projet d'acquisition long et mouvementé. Il a aussi profité de sa visite à la base de sous-marins et aux installations maritimes de Halifax pour recueillir les impressions de sous-marinières canadiennes. Malheureusement, force est de constater que l'acquisition de nouveaux équipements par les Forces canadiennes fait presque toujours l'objet d'un long processus. Il arrive souvent que l'équipement demandé ne soit livré que 10 ou 20 ans après le début du projet d'acquisition. Pensons seulement aux dossiers des hélicoptères maritimes et de la nouvelle tenue de combat. L'acquisition des sous-marins a été particulièrement compliquée, tant à cause de la lenteur du processus que des problèmes technologiques qui sont apparus en cours de route. Les questions soulevées pendant les séances du Comité pouvaient parfois sembler fondamentales, mais elles visaient à soutirer les informations dont les Canadiens, qui n'ont pour la plupart qu'une connaissance rudimentaire des affaires militaires et de la technologie des sous-marins, ont besoin pour juger de la valeur de ce projet.

Il avait déjà été fait mention dans des études universitaires et dans les médias des décisions importantes qui ont été prises pendant le processus d'acquisition. Cependant, en interrogeant des représentants des Forces canadiennes et du gouvernement, ainsi que des théoriciens, des militaires à la retraite et d'autres intervenants, le Comité a pu confirmer certains faits connus et prendre connaissance de quelques détails éclairant d'un jour nouveau la façon dont les décisions ont été prises et mises en pratique. Pour faciliter la recherche, le Comité a demandé au ministère de la Défense nationale de lui fournir une série de documents, dont les contrats d'acquisition et de soutien des sous-marins. Nous reconnaissons qu'il faut du temps et des efforts pour répondre à ce genre de demande, mais les délais imposés par le Ministère pour la communication des versions originales et des traductions des documents devant être distribués à tous les membres du Comité ont considérablement ralenti notre étude. Le Comité a décidé d'entreprendre la rédaction de son rapport malgré ces délais et ceux causés par la reprise des travaux de la commission d'enquête militaire chargée de

faire le jour sur l'incident survenu à bord du *Chicoutimi*, parce que les Canadiens attendent des réponses concernant le projet d'acquisition. Les conclusions de la commission d'enquête pourraient susciter ou non de nouvelles questions sur ce projet, sauf que le Comité avait pour mandat d'étudier des questions plus générales, telles que les raisons de cette acquisition, le processus décisionnel et la gestion du projet. Évidemment, il aurait été utile de connaître les conclusions de la commission d'enquête au moment de la rédaction du présent rapport, mais le Comité estime avoir suffisamment d'information pour tirer des conclusions valables. Il se réserve cependant le droit de déposer des rapports supplémentaires sur la question si, selon lui, les conclusions de la commission d'enquête ou d'autres révélations justifiaient une telle intervention.



CHAPITRE 1: LA DÉCISION DU CANADA DE CONSERVER UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS

Plans de remplacement des vieux sous-marins Oberon (1980-1994)

La décision du Canada de remplacer ses vieux sous-marins Oberon tenait principalement au fait que les autorités civiles et militaires étaient convaincues que le maintien d'une flotte de sous-marins constituait un élément important de la défense du pays et de la protection de ses intérêts. Pour bien comprendre pourquoi cela était devenu un enjeu dans les années 1990, et ce l'est encore en 2005, il faut retourner aux origines de cette force dont s'est doté le Canada et au long processus ayant mené à la conclusion de marchés avec le Royaume-Uni pour l'acquisition des quatre sous-marins.

La Marine canadienne fait depuis longtemps usage de sous-marins, mais ceux-ci n'ont jamais occupé une place prépondérante dans sa stratégie. Elle en avait utilisé quelques-uns lors de la Première Guerre mondiale et, même si sa flotte n'en comptait aucun au cours de la Seconde Guerre mondiale, mis à part quelques bateaux ennemis capturés dans les dernières semaines du conflit, des Canadiens avaient quand même servi à bord de sous-marins de la Marine royale britannique au plus fort des combats. La guerre froide avait incité le Canada à faire l'acquisition de quelques sous-marins dans les années 1960. On commença par louer deux submersibles datant de la Seconde Guerre mondiale et appartenant aux États-Unis, avant d'acheter du Royaume-Uni trois sous-marins de classe Oberon². L'ajout de sous-marins à la flotte de navires de surface et d'aéronefs de patrouille maritime correspondait à la stratégie de défense multicouche employée par les marines d'autres pays membres de l'OTAN devant la menace posée par les sous-marins soviétiques. Les combats navals de la Seconde Guerre mondiale avaient démontré la valeur d'un usage combiné des forces navales et aériennes dans la détection des sous-marins immergés. Toutefois, comme l'a fait remarquer au Comité M. Martin Shadwick, du York Centre for International and Security Studies, les sous-marins Oberon, pendant la majeure partie de leur vie utile, ont surtout servi à l'entraînement à la lutte anti-sous-marine des aéronefs et des navires de surface. Ce n'est que dans leurs dernières années qu'ils ont accentué leurs opérations de surveillance et de détection anti-sous-marines³.

Au cours des années 1980, lorsque les sous-marins représentaient une capacité bien établie au sein de sa flotte, la Marine canadienne a commencé à

² Le Canada a acheté un quatrième sous-marin Oberon en 1989, sauf que ce dernier, le NCSM *Olympus*, est resté en rade et ne servait qu'à l'entraînement.

³ *Témoignages*, séance n° 19, 10 février 2005.

planifier le remplacement de ses trois Oberon, qui devaient en principe atteindre la fin de leur durée maximale de vie utile dans des conditions de sécurité vers la fin des années 1990. Au départ, on a privilégié l'acquisition de nouveaux sous-marins dotés d'un système de propulsion semblable à la combinaison diesel-électrique équipant la classe Oberon⁴. Mais dans son *Livre blanc sur la défense de 1987*, le Canada a fait volte-face et annoncé son intention d'acheter des sous-marins nucléaires et de porter jusqu'à 10 ou 12 navires sa flotte de sous-marins. De nombreuses raisons furent invoquées pour justifier cette mesure, dont la nécessité d'accroître les capacités navales du Canada afin de défendre sa souveraineté dans ses eaux, principalement dans l'Arctique, et pour contribuer efficacement aux opérations maritimes interalliées pendant la guerre froide. Cependant, le projet d'acquisition de sous-marins nucléaires était contesté en raison des coûts qui s'y rattachaient et des inquiétudes soulevées par un mode de propulsion faisant appel à l'énergie nucléaire, malgré les avantages que celui-ci pouvait présenter pour les opérations sous la calotte polaire et ailleurs⁵. En 1989, quand il est devenu évident que la guerre froide tirait à sa fin, le gouvernement conservateur de l'époque a annoncé l'annulation de ces plans controversés, de même que la première d'une longue série de compressions des dépenses imposées à la Défense nationale au cours de la dernière décennie du siècle dernier, dont les Forces canadiennes ressentent encore les effets aujourd'hui.

Au début des années 1990, donc, la Marine était toujours à la recherche d'un successeur à ses vieux Oberon. Le vice-amiral à la retraite Peter Cairns, qui a commandé les Forces maritimes du Pacifique et qui, au moment de prendre sa retraite en 1994, était commandant de la Marine, a confirmé dans son témoignage que, entre 1989 et 1993, la Marine avait étudié de nombreux modèles de sous-marins conventionnels pouvant constituer une solution de remplacement pour les Oberon. Parmi les principaux candidats figuraient le sous-marin de classe Walrus, produit aux Pays-Bas, le modèle allemand 209 et le sous-marin britannique Upholder, dont la Marine royale britannique était en train de s'équiper. La Marine canadienne privilégiait l'acquisition de sous-marins ayant un rayon d'action suffisamment grand et offrant aussi d'autres capacités leur permettant d'opérer loin de leur port d'attache, au lieu de sous-marins conçus davantage pour

⁴ Les sous-marins à propulsion classique, ou non nucléaires, sont munis d'un système de propulsion constitué à la base de moteurs diesel qui actionnent les générateurs servant à alimenter le moteur électrique, lequel fait tourner l'hélice et recharge les batteries.

⁵ Bien que toute opération sous-marine sous la calotte polaire comporte des risques, les sous-marins nucléaires disposent, grâce à leur réacteur nucléaire, d'une source pratiquement intarissable d'alimentation électrique. Les sous-marins diesel-électriques ont des réserves limitées d'énergie, produite par leur groupe électrogène. Ils ne peuvent s'aventurer trop loin sous la calotte polaire car ils pourraient avoir à faire surface pour actionner les moteurs diesel afin de recharger les batteries. Les systèmes de propulsion anaérobie peuvent remplacer ou compléter les moteurs diesel en faisant appel à des piles à combustible ou d'autres sources d'énergie sans air, sauf que les opérations sous la glace avec ce genre d'équipement nécessitent quand même beaucoup de précaution. La capacité limitée de fonctionnement sous la glace n'est qu'un des avantages offerts par cette nouvelle technologie. Voir à ce sujet l'article de Karen Winzowski intitulé « Taking the Plunge: Should Canada Use Fuel Cell Technology to Make the Victoria-class Submarines More Stealthy? », dans *Canadian American Strategic Review*, numéro de mai 2003.

la défense côtière. Cette préférence était surtout attribuable au fait que, en plus d'assurer la protection des eaux canadiennes, la Marine devait aussi participer à des opérations navales dans l'Atlantique Nord et ailleurs, dans le cadre des engagements pris par le Canada à l'égard de l'OTAN. La quête d'un sous-marin de remplacement était aussi motivée par la fin imminente du marché d'approvisionnement en pièces de rechange des Oberon. Le Royaume-Uni était alors le principal fournisseur de pièces de rechange pour ces sous-marins de construction britannique utilisés par l'Australie et le Canada, ainsi que par la Marine royale. Au dire du brigadier-général à la retraite Darrell Dean, qui occupait alors les fonctions de chef de l'état-major de liaison des Forces canadiennes (à Londres), les autorités britanniques avaient prévenu le Canada de cette situation en 1992⁶.

L'énoncé de politique publié en avril 1992 par le ministère de la Défense nationale sous le titre *La politique de défense du Canada* faisait état de l'intention de la Marine de remplacer ses sous-marins Oberon. Ce document est arrivé au moment où le Canada essayait encore d'ajuster la taille et les capacités des Forces canadiennes au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, qui avait marqué la fin de la guerre froide. Il y est indiqué que les sous-marins « accroissent de beaucoup la souplesse d'emploi des forces maritimes et facilitent grandement les opérations de surveillance et d'application de la loi dans les zones maritimes sous notre responsabilité. » On y lit aussi que « dans le cadre d'un projet qui se prolongera au-delà de la période de planification de 15 ans, la Marine remplacera ses trois sous-marins de classe Oberon par un maximum de six sous-marins conventionnels, de façon à pouvoir en disposer dans l'Atlantique et le Pacifique⁷ ». Le gouvernement s'engageait ainsi à remplacer ses vieux sous-marins, mais il n'était pas nécessairement prêt à procéder rapidement à l'acquisition de nouveaux submersibles. Il y avait alors d'autres priorités au chapitre de la défense, dont la négociation d'un marché, qui fut plus tard annulé, pour l'achat d'hélicoptères maritimes EH-101, destinés à remplacer les vieux appareils Sea King. Le projet suscitait de plus en plus de controverse, en raison notamment du fait qu'on s'interrogeait sur la nécessité de moderniser notre capacité de lutte anti-sous-marine en cette période de l'après-guerre froide. En outre, tel qu'il était mentionné dans l'énoncé de politique, le gouvernement avait l'intention de consacrer en priorité ses fonds limités disponibles pour les dépenses en équipements « aux besoins les plus urgents⁸ ». Toutes ces raisons, ainsi que d'autres facteurs, peuvent expliquer la décision du cabinet conservateur de l'époque de remettre à plus tard l'acquisition de nouveaux sous-marins⁹. N'empêche que le besoin de remplacer les vieux submersibles se faisait de plus en plus pressant à mesure que les Oberon perdaient de leur efficience.

⁶ Témoignages, séance n° 8, 15 novembre 2004.

⁷ Canada, ministère de la Défense nationale, *Politique de défense du Canada*, avril 1992, p. 25.

⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁹ Julie Ferguson, *Deeply Canadian. New Submarines for a New Millenium*. Port Moody (C.-B.), Beacon Publishing, 2000, p. 185.

Possibilité de faire l'acquisition de sous-marins britanniques Upholder (1993-1994)

Au début des années 1990, le Canada n'était pas le seul pays membre de l'OTAN à ajuster la taille et les capacités de ses forces armées aux réalités de l'après-guerre froide. Le Royaume-Uni avait amorcé à peu près le même virage et pris un certain nombre de décisions concernant son matériel militaire. L'une d'elles a eu une incidence considérable sur les plans de remplacement des sous-marins désuets de la flotte canadienne. En 1993, la flotte de submersibles de la Marine royale britannique se composait de sous-marins d'attaque nucléaires (SSN) et diesel-électriques (SSK), servant principalement à la lutte anti-sous-marine, ainsi que de sous-marins nucléaires (SSBN) transporteurs de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM)¹⁰. Après l'effondrement de l'Union soviétique, qui amenuisait considérablement la menace pour la paix dans le monde, le gouvernement britannique annonçait, le 5 juillet 1993, dans son livre blanc sur la défense, une série de réductions du potentiel militaire des Forces britanniques. Parlant de la Marine royale, le secrétaire d'État à la Défense, M. Rifkind, a déclaré que « le déclin rapide, au point de vue de la taille et de l'activité opérationnelle, de la flotte de sous-marins de l'ex-Union soviétique fait que nous n'avons plus autant besoin de maintenir la même capacité de lutte anti-sous-marine dans l'Atlantique Nord ». En conséquence de quoi il a annoncé que, en 1995 au plus tard, le nombre de sous-marins d'attaque serait ramené à 12 et que les 4 sous-marins diesel-électriques de classe Upholder seraient retirés du service¹¹. Les Upholder étaient à l'époque relativement neufs, puisque la construction du premier de sa classe avait débuté à la fin de 1983 et que les autres avaient été construits dans la deuxième moitié des années 1980. Après les premiers essais réglementaires en mer, ils étaient entrés en service entre 1990 et 1993, si bien que leur période d'utilisation, dans un cadre opérationnel, était passablement modeste lorsqu'ils furent retirés du service en 1994. Les Upholder présentaient des caractéristiques semblables à celles qu'on retrouvait sur les sous-marins nucléaires, telle une coque perfectionnée munie d'un revêtement anéchoïde compliquant la détection. Ils formaient une nouvelle génération de submersibles offrant un certain nombre d'avantages par rapport aux vieux Oberon et à la technologie des années 1960.

Les essais en mer du premier sous-marin de sa classe, le HMS *Upholder*, dans les années 1980, ont cependant fait ressortir certains problèmes, dont l'invasion des tubes lance-torpilles originaux et une perte de courant au moment d'une brusque mise en marche arrière du système de propulsion en situations extrêmes, comme celles auxquelles doivent parfois faire face les

¹⁰ Les sous-marins nucléaires de la Marine royale transporteurs de missiles balistiques (SSBN) constituaient l'essentiel de la force de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni. Au début des années 1990, le Royaume-Uni avait commencé à remplacer ses SSBN équipés de missiles Polaris par de nouveaux sous-marins (de classe Vanguard) transporteurs de missiles Trident. Autrement dit, il avait d'autres projets en cours concernant sa flotte de sous-marins que celui des Upholder.

¹¹ Royaume-Uni, Débats de la Chambre des communes, 5 juillet 1993.

sous-marinière. Les nombreux mois d'attente causés par les défauts de jeunesse constatés au moment de ces essais et la controverse qui en a résulté ont incité le Comité de la défense de la Chambre des communes du Royaume-Uni à entreprendre une étude sur le projet des Upholder. Au paragraphe 34 du rapport qu'il a déposé en 1991, le comité britannique relève une déclaration faite par des représentants du ministère de la Défense du Royaume-Uni, suivant lesquels il ne faut pas s'étonner des problèmes qui ont été décelés, parce que « le premier de sa classe est toujours soumis à des essais en mer particulièrement rigoureux¹² ». Tout en exprimant certaines inquiétudes au sujet des problèmes à l'origine des retards, les auteurs du rapport étaient essentiellement d'accord avec ce point de vue et confiants de voir les Upholder « s'avérer d'excellents sous-marins », une fois qu'auraient été corrigés tous les défauts relevés au cours des essais initiaux¹³. Comme le démontre le paragraphe 28, le Comité se souciait plus de la façon dont le ministère de la Défense avait géré le projet d'acquisition que de la conception technique du sous-marin. Il a contesté la décision du Ministère de s'occuper lui-même de l'installation de différents composants, tels que l'équipement, le système de propulsion et les systèmes d'armes, au lieu de laisser cette responsabilité à l'entreprise qui avait construit le sous-marin. Il semble que l'unité de propulsion et le système de maniement et de lancement de l'armement fonctionnaient bien au cours des tests en usine, mais que les ennuis avaient commencé une fois installés dans les sous-marins. Le rapport laisse entendre que certains des problèmes d'adaptation d'un système à un autre auraient pu être évités si l'intégration des éléments avait été faite différemment. On avait réussi à trouver des solutions à ces problèmes et à apporter bon nombre des modifications requises pendant ou peu après l'étude du comité parlementaire britannique. Toutefois, à l'instar des autres navires nouvellement construits qui en sont à leurs premières années d'activités, les sous-marins Upholder n'étaient pas nécessairement dépourvus de tout ennui lorsqu'ils ont été retirés du service en 1994.

Le rapport du comité britannique évoquait aussi brièvement la possibilité d'une vente à l'exportation des sous-marins de classe Upholder. En 1991, on envisageait surtout de construire d'autres sous-marins Upholder, au lieu de se débarrasser des quatre appartenant à la Marine royale. Au paragraphe 16 du rapport, il est indiqué que, en 1990, le Canada apparaissait déjà comme un acheteur éventuel. Lorsque le Royaume-Uni a décidé de mettre au rancart les Upholder de la Marine royale, on a pensé encore une fois au Canada comme acheteur possible, sauf que cette fois, il ne s'agissait plus de lui vendre de nouveaux sous-marins, mais plutôt les sous-marins existants. Les autorités britanniques ont communiqué avec le chef de l'état-major de liaison des Forces canadiennes à Londres, le brigadier-général Dean (maintenant à la retraite), à l'automne 1993, pour voir si le Canada serait intéressé à acheter les

¹² Comité de la défense de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Procurement of Upholder Class Submarines*, 17 juillet 1991.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 57.

sous-marins¹⁴. Même si le Royaume-Uni venait d'engloutir des milliards de dollars dans le développement et la construction des quatre sous-marins, il était prêt à les céder à l'un de ses principaux alliés pour une fraction seulement de leur coût total, plutôt que de les envoyer à la ferraille. Selon des témoignages et certains documents publiés depuis, divers pays, dont l'Afrique du Sud, le Portugal et la Grèce, s'étaient montrés intéressés aux sous-marins, sauf que pour toutes sortes de raisons, dont l'étroite collaboration entre les marines canadiennes et britanniques au cours des années, le Royaume-Uni avait présumément accordé le droit de préférence au Canada. M. Ray Sturgeon, sous-ministre adjoint principal (Matériels) au ministère de la Défense nationale pendant la période s'échelonnant entre 1992 et 1994, a expliqué qu'il s'était rendu au Royaume-Uni en mars 1993 avec le vice-amiral à la retraite Cairns, alors commandant du Commandement maritime. Avec le bénédiction du ministre de la Défense nationale, ils voulaient « entamer des discussions préliminaires » avec les autorités britanniques pour leur laisser voir « la possibilité que le Canada soit intéressé¹⁵ ». M. Sturgeon a ajouté que, « compte tenu des circonstances », l'état-major de liaison des Forces canadiennes à Londres n'avait pas pris part aux discussions en question. Cependant, tel qu'il est mentionné précédemment, celui-ci devait être contacté officiellement par un représentant britannique, en l'occurrence le ministre de la Marine, plus tard en 1993¹⁶.

Débat au Canada et étude ministérielle du projet d'acquisition (1993-1996)

L'acquisition possible par le Canada des quatre sous-marins Upholder est devenue de notoriété publique en 1993-1994, à une période marquée entre autres par le retour au pouvoir des libéraux, qui, au terme des élections d'octobre 1993, reprenaient les rênes du pays des mains des conservateurs. Le nouveau gouvernement avait immédiatement entrepris une révision en profondeur de la politique de défense du Canada, ce qui avait mené au dépôt, à l'automne 1994, d'un rapport du Comité spécial mixte de la Chambre et du Sénat sur la politique de défense du Canada. Ce comité était composé de députés des partis libéral, réformiste et bloquiste, ainsi que de sénateurs libéraux et progressistes-conservateurs. Il ne comprenait cependant aucun représentant du Nouveau Parti démocratique. Dans une de ses recommandations, il indiquait qu'il ne pouvait pas être d'accord avec un projet d'acquisition, au coût de 4 à 6 milliards de dollars, de nouveaux sous-marins construits au Canada ou à l'étranger, parce que le Trésor canadien ne pouvait tout simplement pas se permettre une telle dépense. Par contre, le Comité était d'avis que le gouvernement devait sérieusement envisager de faire l'acquisition de trois à six sous-marins diesels-électriques modernes si cela s'avérait « de toute évidence rentable », c'est-à-dire « abordable dans le

¹⁴ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

¹⁵ *Témoignages*, séance n° 9, 22 novembre 2004.

¹⁶ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

cadre du budget actuel d'équipement » du ministère de la Défense¹⁷. Dans un rapport dissident, les députés du Bloc Québécois membres du Comité avaient fait savoir, entre autres choses, qu'ils s'opposaient radicalement à « l'achat de sous-marins par la Marine canadienne comme il est envisagé dans le rapport majoritaire. Même si on a la possibilité d'acheter des sous-marins à bas prix, nous pensons que cet achat entraînera inévitablement d'autres coûts (achat de torpilles, coûts d'entretien et de formation du personnel, frais d'exploitation, frais de mise à niveau des systèmes d'inventaire, etc.), qui feront gonfler les dépenses budgétaires du ministère de la Défense¹⁸ ».

Le rapport majoritaire du Comité spécial mixte a inspiré le *Livre blanc sur la défense de 1994*, qui a fait fond sur la recommandation du rapport concernant les sous-marins en faisant observer que le Royaume-Uni cherchait à vendre ses sous-marins Upholder et que le gouvernement entendait « explorer cette option¹⁹ ». Il était clair que le gouvernement allait approfondir le dossier, mais le Livre blanc faisait aussi mention d'achats d'équipements jugés hautement prioritaires, tels que de nouveaux transports de troupes blindés pour l'armée de terre et de nouveaux hélicoptères de recherche et de sauvetage pour remplacer les Labrador. Il annonçait également des réductions des effectifs militaires et du budget de la Défense, qui faisaient partie de l'ensemble des mesures de réduction du déficit applicables aux dépenses du gouvernement. Ce contexte de compressions budgétaires n'était pas pour favoriser le remplacement hâtif des Oberon, mais l'accent mis par le Livre blanc sur le maintien d'une force polyvalente apte au combat conférait une certaine urgence au projet parce que les Oberon approchaient de la fin de leur durée de vie utile et voyaient leur performance décliner graduellement pour des raisons d'âge et de sécurité. Il s'agissait d'une autre situation où le personnel des Forces canadiennes se voyait contraint de recourir à de vieux équipements, malgré les craintes que ceux-ci pouvaient inspirer aux chapitres de la sécurité et de leur capacité opérationnelle.

Étant donné que le remplacement des sous-marins n'était qu'un des projets d'équipement militaire envisagés à l'époque, il n'a pas tellement capté l'attention du public, d'autant plus que le gouvernement et les autorités militaires n'avaient fait aucune annonce importante concernant ce projet dans les mois ayant suivi immédiatement la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*. Le lieutenant-général à la retraite Robert Fischer, qui occupait les fonctions de sous-ministre adjoint principal (Matériels) au ministère de la Défense nationale, de juillet 1994 à avril 1996, a d'ailleurs indiqué que le dossier de l'acquisition des

¹⁷ Rapport du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 38.

¹⁸ Rapport dissident des députés du Bloc Québécois faisant partie du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, dans le rapport de ce comité intitulé *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 81.

¹⁹ Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense de 1994*, p. 47.

Upholder avait suscité « peu d'activité, voire aucune » au cours de cette période²⁰. En fait, le processus d'acquisition avait connu une certaine effervescence, particulièrement en décembre 1994 et en janvier 1995, avant de tomber à plat. Dans son témoignage, M. Dean a déclaré que M. David Collenette, qui venait d'être nommé ministre de la Défense nationale, et Robert Fowler, son sous-ministre à l'époque, avaient été informés de la disponibilité des Upholder au cours d'un arrêt à Londres. Même en sachant que le processus d'approbation de l'achat pourrait prendre un certain temps, les autorités britanniques avaient demandé au ministre canadien d'écrire à son homologue britannique pour confirmer l'intérêt du Canada pour les sous-marins. Dans sa lettre datée du 10 décembre 1994 à Malcolm Rifkind, secrétaire d'État à la Défense du Royaume-Uni, M. Collenette indiquait que, le Livre blanc allant dans le sens des recommandations du Comité spécial mixte, il avait enjoint à son personnel d'« examiner plus à fond » avec les autorités britanniques « les détails d'un plan d'acquisition » des quatre Upholder. M. Dean a ajouté que, bien qu'il n'ait jamais vu une copie de la lettre, celle-ci jetait les bases d'une entente de « location-achat » prévoyant la location, puis la vente des sous-marins pour une somme symbolique, en échange de l'utilisation gratuite d'installations au Canada pour l'entraînement des forces britanniques²¹. En réalité, M. Collenette s'était contenté d'indiquer dans sa lettre que les autorités canadiennes et britanniques tâcheraient de confirmer « la possibilité d'accords financiers innovateurs²² ».

La lettre de M. Collenette devait cependant paver la voie à une visite d'inspection des sous-marins Upholder au Royaume-Uni, en janvier 1995, par une équipe de militaires canadiens et de fonctionnaires du ministère²³. MM. Fischer et Dean ont mentionné dans leur témoignage que des militaires canadiens s'étaient rendus au Royaume-Uni au milieu des années 1990, soit pour inspecter les sous-marins, pour recevoir une formation ou pour participer à un échange de personnel militaire entre le Canada et d'autres pays alliés, une pratique encore en usage de nos jours. On sait qu'au moins un officier de Marine canadien avait servi à bord d'un sous-marin Upholder, à titre de membre de l'équipage, dans le cadre d'un échange au début des années 1990. On peut donc supposer que les informations recueillies précédemment sur ce submersible avaient probablement servi à préparer la délégation pour sa visite en janvier 1995. Les autorités militaires britanniques et les représentants du constructeur avaient fourni aux Canadiens des instructions techniques sur les systèmes mécaniques et électroniques, et ils avaient apparemment répondu à la majorité de leurs questions. L'exercice démontrait de toute évidence que le Canada était intéressé à faire l'acquisition des

²⁰ *Témoignages*, séance n° 9, 22 novembre 2004.

²¹ *Témoignages*, séance n° 8, 15 novembre 2004.

²² Une copie de cette lettre a été fournie au Comité, avec les autres documents demandés au ministère de la Défense nationale.

²³ Une copie du rapport faisait partie des documents fournis par le ministère de la Défense nationale en réponse à la demande que lui avait adressée le Comité pour obtenir les listes britanniques et canadiennes des déficiences que présentaient les sous-marins Upholder.

sous-marins et qu'il était sur le point de prendre une décision à cet effet, peut-être dès le mois d'avril 1995.

La délégation avait reçu instruction de ne pas amorcer de discussions financières, mais de comparer les Upholder aux Oberon et de déterminer les questions d'équipement et d'entraînement qu'il faudrait régler pour amener les nouveaux sous-marins au niveau opérationnel voulu pour le service au sein de la flotte canadienne. Certains problèmes avaient déjà été relevés par le comité parlementaire britannique chargé de mener une étude sur les Upholder, de même que par les militaires canadiens ayant effectué une inspection de ces sous-marins au début des années 1990. Le rapport de la délégation de 1995 confirmait en gros le consensus qui prévalait au sein de la Marine canadienne, soit que l'une des principales choses à faire serait de modifier le système d'armes, de manière à équiper les sous-marins des torpilles américaines MK 48 utilisées par tous les navires de guerre canadiens, à la place des torpilles britanniques. Cette modification devait constituer un des principaux éléments du processus de « canadianisation » amorcé au moment du transfert au Canada des Upholder, à compter de l'an 2000. Il semble que les torpilles MK 48, et surtout le système de commande de tir utilisé ou mis en point en vue de son utilisation par les sous-marins Oberon canadiens à l'époque, aient été jugés supérieurs à leurs équivalents britanniques. Le réarmement à l'aide de nouvelles torpilles et les changements aux systèmes de communications auraient été proposés dans le but d'assurer une plus grande interopérabilité avec les forces navales alliées. Certains éléments des Upholder, tels que les systèmes de propulsion et de détection, ressemblaient passablement à ceux des Oberon, ce qui devait faciliter l'entraînement des équipages appelés à travailler dans un nouveau type de sous-marin. La technologie de pointe des Upholder promettait également d'améliorer l'efficacité opérationnelle de la flotte canadienne. Quelques-uns des problèmes mentionnés par les médias depuis 2000, l'année marquant le début du transfert des sous-marins au Canada, des problèmes comme ceux liés aux vannes de coque et de secours d'échappement des émissions diesel, avaient été signalés dès 1995. D'autres problèmes ayant suscité l'attention dernièrement, dont l'isolation des câbles électriques, n'avaient pas été relevés auparavant.

Il semble que la délégation de 1995 était bien disposée à l'égard des Upholder et les avait trouvés en meilleur état que prévu, même s'ils étaient à l'ancre depuis bien des mois. Mais, tel qu'il est indiqué dans une des annexes du rapport de la délégation, l'état de conservation variait d'un sous-marin à l'autre. Ainsi, le HMS *Upholder* (rebaptisé plus tard le NCSM *Chicoutimi*), le premier et plus ancien de sa classe, a été décrit comme étant généralement en bon état, mais nécessitant des travaux importants. Le deuxième de sa catégorie, le HMS *Unseen* (à qui on donna plus tard le nom de NCSM *Victoria*) était celui des quatre qui se trouvait, semble-t-il, dans le meilleur état. Le troisième sous-marin, le HMS *Ursula* (maintenant le NCSM *Corner Brook*), a été jugé dans un état correct, quoique l'entretien des compartiments machines soulevait certaines préoccupations. Enfin, le HMS *Unicorn* (qui porte aujourd'hui le nom de

NCSM Windsor), le plus jeune du groupe, fut jugé en bon état même si, comme dans le cas du HMS *Ursula*, aucune liste des défauts n'avait été présentée à son sujet par les autorités britanniques. La remise en état des sous-marins afin de les rendre pleinement opérationnels exigeait manifestement certains travaux, mais cela ne semblait pas faire obstacle à leur acquisition. Le fait que ces sous-marins usagés représentaient alors pour la Marine canadienne pratiquement la seule solution de remplacement possible pour les vieux Oberon a peut-être joué au moment de l'interprétation, par l'état-major de la Marine, des conclusions auxquelles en était arrivée la délégation de 1995.

À la lumière des informations recueillies par la délégation, le ministre de la Défense nationale de l'époque, David Collenette, avait semble-t-il tout lieu de croire que les sous-marins britanniques étaient en suffisamment bon état pour satisfaire aux exigences canadiennes et que le prix demandé par les Britanniques respectait les limites établies dans le *Livre blanc sur la défense de 1994*. Il a donc profité d'une réunion du conseil des ministres, en avril 1995, pour plaider en faveur de l'achat des Upholder. Comme l'a expliqué M. Collenette au Comité, le conseil des ministres a plus ou moins donné son aval au projet, bien que le premier ministre Chrétien entretenait quelques réserves²⁴. Il faut dire qu'à ce moment-là, de nombreux secteurs de la société canadienne, dont les milieux sociaux et de la santé, de même que la défense, commençaient à ressentir les effets des compressions budgétaires que le conseil des ministres jugeait nécessaires afin de réduire le déficit national. Le premier ministre, donc, était inquiet de la façon dont les Canadiens réagiraient à l'achat de sous-marins, à une période où on sabrait à qui mieux mieux dans les services sociaux et la santé. C'est ainsi que l'on remit à plus tard l'achat des sous-marins, lorsque le climat politique se prêterait davantage à l'annonce d'un autre projet d'acquisition de matériel militaire, en plus de l'achat de nouveaux transports de troupes blindés et du remplacement des hélicoptères de recherche et de sauvetage, deux projets déjà annoncés dans le Livre blanc. Le témoignage de M. Collenette confirme donc ce que l'on soupçonnait dans les milieux journalistiques et universitaires, soit que le premier ministre Chrétien avait été mêlé de près à la décision de retarder l'acquisition des sous-marins²⁵.

La Marine n'avait d'autre choix que d'attendre, en espérant une amélioration du climat politique pour que le projet puisse aller de l'avant. Elle devait dès lors faire face à une dure réalité : faute d'obtenir les Upholder à bon prix, il lui faudrait renoncer à sa flotte de sous-marins lorsque les vieux Oberon ne seraient plus sécuritaires. On ne savait pas à ce moment-là si le projet d'acquisition allait refaire surface, ni quand. C'est alors qu'a débuté réellement la

²⁴ *Témoignages*, séance n° 15, 13 décembre 2004.

²⁵ Dans son livre, Julie Ferguson indique que le premier ministre Chrétien avait reporté la décision de faire l'achat des sous-marins, mais que cette intervention de sa part était survenue au printemps 1996. Voir Julie Ferguson, *Deeply Canadian. New Submarines for a New Millenium*, Port Moody (C.-B.), Beacon Publishing, 2000, p. 156. Pourtant, à la page 185 comme à la page 156, elle écrit que les autorités britanniques, irritées par la décision de retarder l'achat, avaient retiré au Canada son droit de préférence en 1995.

période pendant laquelle le dossier n'a suscité que « peu d'activité, voire aucune », pour reprendre les termes de M. Fischer. Il semble cependant que la Marine était toujours déterminée à remplacer ses Oberon par les Upholder, et à peu près rien ne laisse supposer qu'elle-même ou que le Ministère ait réévalué le besoin d'acquérir des sous-marins pendant cette période. Or, au mois d'avril 1995, la plupart des Upholder étaient immobilisés à un quai depuis déjà de nombreux mois, baignant au soleil dans l'eau salée, dans un état d'inactivité complète, sauf pour les quelques fois où les systèmes électroniques étaient mis en marche à l'intention des acheteurs potentiels. Le premier ministre et la Marine auraient dû craindre à ce moment-là les effets d'une période d'inactivité prolongée sur les installations machines de ces navires complexes que sont les sous-marins.

Approbation par le conseil des ministres de l'acquisition des Upholder (1997-1998)

Lorsque Art Eggleton est devenu ministre de la Défense nationale, en 1997, le Ministère attendait encore le feu vert du conseil des ministres pour procéder à l'achat des sous-marins Upholder. Peu après son arrivée à la tête du Ministère et après avoir pris des informations sur le projet d'acquisition auprès des militaires et des fonctionnaires de son ministère, M. Eggleton est allé lui-même voir les sous-marins au Royaume-Uni, en juin 1997. Il a assuré le Comité que les Britanniques n'avaient exercé aucune pression excessive pour accélérer le dossier, sauf qu'ils avaient certainement hâte que le Canada finisse par se décider, puisque d'autres pays continuaient de manifester de l'intérêt pour les sous-marins²⁶. Il a fait observer que la question des pénalités imposées au Canada pour l'annulation, en 1993, du contrat d'acquisition des hélicoptères EH-101, dans lequel étaient impliquées des entreprises britanniques, avait été réglée avant son entrée en fonction et ne constituait donc pas un facteur de décision dans l'achat des sous-marins. En outre, d'autres dossiers d'acquisition d'équipements prioritaires avaient été réglés, tels que le remplacement des hélicoptères de recherche et de sauvetage Labrador. Il restait encore à trouver des fonds dans le budget de la défense pour faire l'achat des sous-marins, à une période où le ministère de la Défense nationale, comme tous les autres ministères fédéraux, subissait d'importantes compressions budgétaires. On réussit à réunir les fonds nécessaires en retirant du service certains des vieux navires de surface attendant d'être remplacés par les nouvelles frégates, ainsi que deux sous-marins Oberon, et en annulant le carénage prévu au calendrier d'un des sous-marins Oberon. M. Eggleton a aussi confirmé que l'idée d'un troc qui permettrait au Canada de « compenser cette dépense avec l'argent que le Royaume-Uni nous remettait » avait été avancée avant qu'il ne devienne ministre de la Défense nationale.

²⁶ *Témoignages*, séance n° 11, 29 novembre 2004.

M. Eggleton a déclaré avoir fait une présentation importante sur l'acquisition des sous-marins au conseil des ministres, qui a finalement donné son accord le 31 mars 1998. Le ministère de la Défense nationale a émis un communiqué et de la documentation, le 6 avril 1998, pour annoncer l'acquisition des sous-marins Upholder²⁷. On y apprenait que le coût total du projet ne dépasserait pas 750 millions de dollars (rajusté plus tard à 812 millions de dollars pour tenir compte de l'inflation) et que les arrangements financiers comprenaient un contrat de location-achat d'une durée de huit ans, sans intérêt, le troc des paiements de location contre les coûts, pour le Royaume-Uni, de l'entraînement des forces britanniques dans les bases canadiennes de Wainwright, Suffield et Goose Bay, et le versement d'une somme symbolique d'une livre Sterling pour l'achat de chaque sous-marin au terme de la période de location. Le Ministère a aussi émis un autre communiqué, le 2 juillet 1998, pour annoncer la signature de deux contrats importants²⁸, un avec le gouvernement du Royaume-Uni pour la location-achat des quatre sous-marins Upholder, et pour le matériel d'instruction et la documentation technique, et un autre avec la Vickers Shipbuilding and Engineering Ltd. (VSEL) pour le lot initial de pièces de rechange et la formation des équipages canadiens²⁹. On y faisait là aussi mention d'une « entente innovatrice de location-achat, sans intérêts, d'une durée de huit ans, selon laquelle les paiements de location seront échangés contre l'utilisation par les forces britanniques des installations d'entraînement » en territoire canadien.

²⁷ Canada, ministère de la Défense nationale, Communiqué NR-98.018 intitulé « Des sous-marins pour la marine canadienne », 6 avril 1998. Documentation BG-98.017 intitulée « Des sous-marins pour la Marine canadienne », 6 avril 1998.

²⁸ Canada, ministère de la Défense nationale, Communiqué NR-98.052 intitulé « Signature de contrats pour l'acquisition de sous-marins », 2 juillet 1998.

²⁹ Dans les mois qui ont suivi, la société a changé de nom à plusieurs reprises. Elle s'est d'abord appelée Marconi-Marine (VSEL) Ltd., puis Marconi Naval Systems, avant de prendre le nom qu'on lui connaît aujourd'hui, BAE Marine Systems, une des nombreuses propriétés de BAE Systems, elle-même née en 1999 de la fusion de British Aerospace (BAe) avec Marconi Electronic Systems.

CHAPITRE 2: UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CANADIENS?

Arguments en faveur de l'acquisition

Près de quatre ans après que le *Livre blanc sur la défense de 1994* ait plus ou moins donné le feu vert au remplacement des Oberon et trois ans après que M. Collette ait fait sa présentation au Cabinet en 1995, le Cabinet a enfin approuvé l'acquisition des Upholder. Les Canadiens sont par malheur habitués à attendre longtemps les décisions du gouvernement concernant l'acquisition de matériels militaires, mais le délai de trois ans avant de connaître la décision du Cabinet concernant les sous-marins compte parmi les pires exemples. Il est surpassé seulement par les délais mis à remplacer les hélicoptères Sea King. N'oublions pas qu'en 1995, il s'était écoulé près de 10 ans de planification et de préparation avant que le projet de sous-marins n'atteigne l'étape de la signature des contrats. Qu'on estime ce matériel nécessaire ou non, il est frustrant de voir, après tant de temps et d'effort consacrés à préparer l'acquisition d'un matériel, une question d'opportunité politique décider du moment où les militaires canadiens pourront s'en servir. De toute façon, le Comité espère que les mesures que le sous-ministre adjoint (Matériels) nous a dit avoir été prises écourteront et rendront plus efficient le processus d'acquisition³⁰.

Pour ce qui est de la pertinence des capacités qu'offrent les sous-marins dans un monde en mutation rapide, le long chemin ayant mené à la décision d'acquérir les Upholder soulève plusieurs questions concernant le processus décisionnel. Le Comité mixte spécial et le *Livre blanc sur la défense de 1994* ont apporté leur appui mitigé au maintien de la capacité sous-marine du Canada du moment que ce soit au coût le plus faible³¹. Le gouvernement hésitait tout de même à poursuivre le processus d'acquisition à cause des effets possibles sur l'opinion publique plus que des changements intervenus dans le contexte international. Entre-temps, la Marine semblait déterminée à maintenir une capacité sous-marine à tout prix. S'il fallait pour cela racheter les Upholder britanniques, quelles que soient leurs qualités et leurs déficiences, c'était considéré comme la seule option. Comme l'a fait remarquer M. Richard Gimblett, chercheur attaché au Centre for Foreign Policy Studies de l'Université Dalhousie, une marine dotée de plusieurs types de plates-formes (navires de surface, sous-marins, navires de patrouille côtière) offre au gouvernement une variété d'options dès que le Canada

³⁰ Témoignages, réunion n° 21, 17 février 2005.

³¹ La contribution parlementaire a pris la forme du rapport majoritaire du Comité mixte spécial sur la politique de défense du Canada bien que, comme il a été noté au chapitre 1, le Bloc Québécois ait publié un rapport dissident. Le Comité mixte spécial de 1994 était composé de députés du Parti libéral, du Parti réformiste et du Bloc Québécois et de sénateurs libéraux et progressistes-conservateurs.

est appelé à contribuer aux opérations multinationales occasionnées, par exemple, par une crise sécuritaire internationale³². Dans certaines opérations, lorsqu'il s'agit par exemple d'appliquer les sanctions imposées par les Nations Unies à un État voyou, les navires de surface sont tout désignés pour intercepter et inspecter des navires de charge; dans d'autres, la surveillance furtive par des sous-marins d'unités navales qui posent une menace pour les forces coalisées est mieux indiquée. Le large éventail de capacités ainsi mis à disposition cadre avec l'engagement déclaré dans le *Livre blanc sur la défense de 1994* de fournir des forces plurifonctionnelles aptes au combat.

Certains soutiennent donc que, malgré le temps mis à obtenir l'approbation du Cabinet et les retards du projet, le Canada a fait une bonne affaire en achetant les quatre sous-marins de classe Upholder. Les anciens ministres de la Défense nationale qui ont témoigné devant le Comité et d'autres personnes maintiennent qu'un pays comme le Canada, dont le littoral est étendu et qui dépend du transport maritime pour une bonne part de son commerce international, doit se doter de forces maritimes aux capacités multiples. Le sous-marin passe pour un élément polyvalent des forces maritimes à cause de son aptitude à surveiller de façon furtive la présence de sous-marins étrangers à proximité des eaux territoriales ou l'activité de bateaux de pêche étrangers et d'autres embarcations éventuellement préjudiciables aux ressources et aux intérêts nationaux. Il représente également l'arme la plus efficace dans les opérations de lutte anti-sous-marine, puisqu'il opère dans le même environnement que les intrus qu'il pourchasse. La seule existence d'une flotte sous-marine est considérée comme un moyen de dissuasion efficace contre toute activité pouvant être menée dans les eaux du Canada, dont celles de ses régions nordiques, par des pays désireux de contester sa souveraineté et d'entraver son aptitude à protéger ses ressources naturelles et son environnement. Les occasions où le sous-marin a été employé pour surveiller des bateaux étrangers et recueillir des données sur la surpêche et les autres activités illégales auxquelles ils peuvent se livrer comme l'opération Embuscade de 1993, où un navire de classe Oberon a localisé des dragueurs à pétoncles américains dans les eaux du Banc Georges et surveillé leurs activités, sont citées comme preuve de la valeur du sous-marin comme moyen de surveillance en temps de paix.

N'empêche que le sous-marin est essentiellement un système apte au combat et, comme l'ont fait remarquer des analystes de défense comme Martin Shadwick et Richard Gimblett, il peut contribuer puissamment à protéger les navires de guerre canadiens qui participent loin du Canada à des opérations sécuritaires internationales. Les opérations navales multinationales menées par le passé dans la mer d'Arabie et la mer Adriatique, y compris à l'appui d'opérations de maintien de la paix, assuraient la surveillance de sous-marins étrangers qui menaçaient ou gênaient les manœuvres des navires alliés. Certains experts font observer que, même si les sous-marins du Canada ne faisaient pas partie d'une

³² *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

opération internationale, les forces aériennes et navales du Canada, des États-Unis et d'autres alliés pourraient éventuellement s'en servir pour s'entraîner à la guerre anti-sous-marine avant le déploiement de la force opérationnelle coalisée dans une région troublée de la planète. En fait, certains témoins ont affirmé que les militaires américains avaient envoyé des messages d'appui à l'acquisition de sous-marins par le Canada étant donné qu'ils pourraient participer à des exercices d'entraînement avec les forces navales américaines. La Marine américaine se sert de sous-marins à propulsion nucléaire mais, selon plusieurs analystes de défense, elle reconnaît que les sous-marins diesel-électriques peuvent menacer sérieusement sa flotte de surface, notamment dans les opérations littorales. Elle considère donc les exercices d'entraînement avec des sous-marins diesel-électriques étrangers comme un excellent moyen de parfaire les compétences des équipages d'aéronefs patrouilleurs et de navires de surface. Les partisans de l'acquisition des sous-marins citent comme preuve que les sous-marins constituent un élément nécessaire de toute flotte militaire équilibrée leur valeur dans la guerre anti-sous-marine et la puissance de feu qu'ils peuvent dégager au cours des opérations de lutte contre le trafic maritime. Le fait que beaucoup de pays, petits et grands, les utilisent a aussi été invoqué à l'appui du projet d'acquisition. On a également fait état de la présence d'un grand nombre de sous-marins partout dans le monde pour illustrer la gravité de la menace à laquelle les navires de surface canadiens et alliés pourraient être exposés au cours d'opérations multinationales³³.

Parmi ceux qui estiment que les sous-marins constituent un élément important de toute force plurifonctionnelle apte au combat, certains pensent que l'acquisition de cette capacité à un prix favorable prouve que c'était une bonne affaire. La location avec option d'achat prévue dans le contrat passé entre le Canada et le Royaume-Uni le 2 juillet 1998 ne devait pas coûter plus de 750 millions de dollars, somme relevée à 812 millions compte tenu de l'inflation³⁴. Donc, pour quelque 800 millions de dollars, le Canada a obtenu quatre sous-marins relativement neufs de classe Upholder d'une conception perfectionnée que certains experts en défense et officiers de Marine comparent favorablement aux sous-marins similaires utilisés par des marines partout dans le monde. Le Upholder a un rayon d'action suffisant pour opérer pendant de longues périodes dans les eaux canadiennes ou à proximité ou pour entreprendre de longs déploiements dans les océans du monde de manière à pouvoir intervenir dans des points chauds éloignés. Comme l'a fait remarquer M. Gimblett, certains autres types de sous-marin diesel-électrique offerts sur le marché sont conçus plutôt pour

³³ La guerre anti-sous-marine reste une importante capacité de l'OTAN comme le montre l'exercice Noble Marlin 05 auquel ont participé en Méditerranée en mars 2005 des navires, des sous-marins et des aéronefs de dix pays de l'OTAN dont le Canada.

³⁴ Le coût de certains projets liés aux sous-marins a récemment été ajouté au coût d'acquisition et le Conseil du Trésor a approuvé un nouveau plafond de 897 millions de dollars pour le Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, comme on verra plus loin dans ce chapitre.

les opérations côtières et, comparés au Upholder, ne répondraient pas à bon nombre des exigences du Canada en matière d'opérations sous-marines³⁵.

Les partisans de l'acquisition font remarquer que le Canada a obtenu l'importante capacité sous-marine que procurent les Upholder pour une fraction de ce qu'il lui en aurait coûté pour acheter des sous-marins neufs à un chantier naval étranger ou les faire construire au pays par une entreprise ou un consortium d'entreprises canadiennes. Il a souvent été question pendant les réunions du Comité de la solution retenue par l'Australie, à savoir le choix d'une coque de conception étrangère, en l'occurrence suédoise, la construction en Australie et la conception et la fabrication par des entreprises australiennes de l'équipement électronique et autre, avec tous les problèmes d'intégration qui s'en sont suivis. Comme au Canada, l'acquisition de sous-marins est très controversée en Australie, mais pour des raisons différentes. L'Australie a fait construire six sous-marins de classe Collins à un coût total de plus de 5 milliards de dollars australiens, mais les dépenses prévues pour 2003-2004 comprenaient 773,7 millions de dollars australiens en travaux supplémentaires nécessaires pour corriger les lacunes relevées dans les essais initiaux et dans un rapport du gouvernement australien³⁶. En fait, l'Australie reçoit aussi de la Marine américaine une aide pour rectifier certains des problèmes. Ainsi, l'Australie a acquis six sous-marins neufs pour près d'un milliard de dollars australiens pièce tandis que le Canada en a acquis quatre relativement neufs pour 800 millions de dollars³⁷. Pour les défenseurs de l'acquisition des Upholder, leur prix modeste comparé aux sommes importantes que paient l'Australie et d'autres pays pour faire construire des sous-marins souligne les avantages de l'affaire. On se sert également des problèmes rencontrés par les Australiens pour faire ressortir les écueils que peut comporter la construction de sous-marins et la complexité de la technologie sous-marine ne serait-ce que pour rappeler que les problèmes du Canada avec ses sous-marins ne sont pas uniques.

L'acquisition des Upholder est jugée favorablement par ses défenseurs même si ces sous-marins ont une aptitude très limitée à opérer sous les vastes étendues de glace dans les eaux nordiques du Canada. Quand les sous-marins canadianisés de classe Victoria seront pleinement opérationnels, ils renforceront dans une certaine mesure la présence militaire canadienne limitée dans les eaux de l'Arctique. Ce pourrait être particulièrement important dans le passage du Nord-Ouest où la souveraineté canadienne risque d'être sérieusement contestée dans les décennies à venir par des pays qui considèrent le passage comme une route de navigation internationale. La navigation dans le passage est censée

³⁵ *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

³⁶ Le premier sous-marin de classe Collins a été commandé en 1996 et le sixième en 2003, mais ce n'est qu'en mars 2004 que la Royal Australian Navy a accepté la «décharge opérationnelle» des six navires. Cela veut dire qu'ils peuvent être utilisés opérationnellement tout en subissant des travaux destinés à corriger certaines des déficiences.

³⁷ Le dollar australien a actuellement presque la même valeur que le dollar canadien.

augmenter un jour parce que le réchauffement de la planète aura sans doute pour effet de réduire l'étendue des glaces et la période pendant laquelle elles bloquent la navigation. Bien que les sous-marins diesel-électriques comme le Victoria canadien puissent opérer sous les lisières de la couche de glace, ils ne peuvent pas s'aventurer trop loin sous la calotte polaire sans courir de risques croissants. On fait beaucoup de recherche, notamment au Canada, sur les piles à combustible et les autres sources d'énergie pouvant servir à des systèmes de propulsion anaérobie adaptés aux sous-marins. Le vice-amiral (ret) Cairns a confirmé qu'on a entrepris la recherche sur la propulsion anaérobie au début des années 1990 alors que la Marine cherchait à remplacer les Oberon après l'annulation de l'achat proposé de sous-marins à propulsion nucléaire³⁸. Cependant, même si la propulsion anaérobie se développait au point de pouvoir être installée dans les sous-marins canadiens de classe Victoria, ce qui pourrait être envisagé dans les années à venir, les navires disposeraient toujours d'une aptitude très limitée à opérer sans danger sous des eaux recouvertes de glace³⁹.

Arguments contre l'acquisition des sous-marins

Tandis que certains considèrent comme un avantage l'aptitude limitée des sous-marins de classe Victoria à opérer sous les glaces et la possibilité de l'améliorer quelque peu par un système de propulsion anaérobie, d'autres y voient une autre indication de leur valeur contestable. Ils ne sont pas convaincus que le Canada a besoin de sous-marins et de leur aptitude limitée à opérer sous les glaces avec ou sans propulsion anaérobie. De toute façon, ils ne considèrent pas les sous-marins comme un moyen important pour le Canada d'affirmer sa souveraineté dans les eaux nordiques. Ils soutiennent que l'affirmation de souveraineté exige une présence militaire visible dans le Grand Nord et que le Canada n'a guère d'avantage à posséder des sous-marins qui, de toute manière, opéreraient la plupart du temps sous l'eau et hors de vue. Ils croient que les plates-formes visibles comme le navire de surface et l'aéronef manifestent plus efficacement la capacité du Canada à surveiller ce qui se passe dans ses eaux encore qu'ils s'inquiètent de l'insuffisance actuelle des ressources des Forces canadiennes dans les régions nordiques.

Les partisans de l'acquisition répliquent que le simple fait que le Canada possède des sous-marins force les marines des autres pays à l'aviser quand leurs sous-marins doivent passer dans ses eaux ou à proximité, afin d'éviter les collisions entre sous-marins canadiens et étrangers. En étant au courant de la présence de sous-marins étrangers dans ses eaux, le Canada se trouve mieux à même d'assurer sa souveraineté sur son territoire. Cependant, certains critiques

³⁸ *Témoignages*, réunion n° 6, 1^{er} novembre 2004.

³⁹ L'installation d'un système de propulsion anaérobie pourrait obliger à percer la coque du sous-marin pour y ménager une prise ou un prolongement renfermant une pile à combustible ou autre source d'énergie semblable, puis à ressouder le tout. Les tests et les installations semblables effectués dans certains pays montrent que c'est faisable.

ne sont pas convaincus que le Canada doive faire partie du club des pays possesseurs de sous-marins simplement pour être informé du déploiement de sous-marins étrangers à proximité de ses eaux. Au demeurant, selon eux, de nouvelles technologies comme le véhicule aérien sans pilote (UAV) pourraient améliorer nos capacités de surveillance sur de vastes étendues de nos eaux territoriales pour peut-être moins que les frais d'acquisition et de fonctionnement des quatre sous-marins. Cependant, certains analystes de défense comme le professeur Shadwick avertissent que la technologie de l'UAV en est encore à ses balbutiements et qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer ses capacités de surveillance⁴⁰.

De toute façon, les critiques du projet d'acquisition mettent en question la mesure dans laquelle les sous-marins étrangers posent une menace pour les intérêts du Canada, que ce soit près de ses côtes ou au loin lorsque des navires canadiens participent à des forces multinationales. Comme l'a déclaré Peter Langille, il y a peut-être eu des sous-marins soviétiques dans les eaux canadiennes ou à proximité pendant la guerre froide, mais la menace sous-marine n'est pas aussi grande aujourd'hui⁴¹. En outre, les critiques croient que le navire de surface et l'aéronef de patrouille maritime ont des capacités de guerre anti-sous-marine suffisantes pour détecter des sous-marins étrangers dans les eaux canadiennes ou dans la zone d'opérations d'une force navale multinationale. À leur avis, le Canada n'a pas besoin de sa propre flotte de sous-marins pour détecter les intrus dans ses eaux, et que les forces navales multinationales peuvent s'en remettre au besoin à la protection des sous-marins de pays alliés. Ils jugent insuffisants les arguments présentés pour démontrer la valeur des sous-marins dans la surveillance des bateaux de pêche étrangers et des autres navires se trouvant en eaux canadiennes. Ils concluent que le Canada aurait pu décider de ne pas remplacer les vieux Oberon et éviter de la sorte toutes les implications du maintien d'une capacité sous-marine, y compris les frais de fonctionnement des sous-marins qui s'ajoutent à ceux de la flotte de surface, de l'infrastructure complexe et du système d'entraînement nécessaires pour assurer leur sûreté d'exploitation. Certains vont jusqu'à proposer que, pour faire la part du feu, si on peut dire, le Canada devrait abandonner complètement les opérations sous-marines et se défaire des quatre sous-marins achetés au Royaume-Uni.

Certains critiquent l'acquisition des sous-marins parce qu'ils ont une autre conception de ce que devraient être les priorités de défense du Canada. Ils en contestent l'utilité compte tenu des nombreuses sollicitations auxquelles les Forces canadiennes ont dû faire face au cours des 10 dernières années en termes de participation aux missions de maintien de la paix. Une partie sinon la totalité des fonds consacrés à l'acquisition des sous-marins, même s'ils sont inférieurs à ce qu'aurait coûté leur construction au Canada, auraient pu être mieux employés,

⁴⁰ *Témoignages*, réunion n° 19, 10 février 2005.

⁴¹ *Témoignages*, réunion n° 20, 15 février 2005.

soutiennent-ils, à affecter plus de soldats canadiens aux opérations de maintien de la paix et à assurer le soutien naval et aérien de ces opérations. D'autres estiment qu'on aurait mieux servi les intérêts du Canada et de la communauté internationale en achetant des véhicules de combat ou des aéronefs de transport lourd essentiels au succès des opérations de maintien de la paix. Un certain nombre de critiques soutiennent que les coupes sombres opérées dans les budgets de la défense pendant les années 1990 ont mis en péril les capacités terrestres, aériennes et navales des Forces canadiennes. De leur point de vue, la question n'est pas de savoir s'il aurait mieux valu pour le Canada d'acheter des transports de troupes blindés. Elle est plutôt de savoir si les dépenses militaires suffisent à fournir aux Forces canadiennes toutes les capacités dont elles estiment avoir besoin pour remplir leurs engagements et si les lignes directrices de politique sont assez claires pour les guider dans la sélection des matériels.

Les sous-marins et les priorités de défense du Canada, selon le *Livre blanc sur la défense de 1994*

Le Comité n'avait pas pour mandat de déterminer si le Canada devrait conserver ou non ses sous-marins. Quoi qu'il en soit, il lui est difficile, en l'absence d'une politique de défense claire et à jour, de dégager un consensus sur la question de savoir si le Canada a utilisé au mieux ses ressources en faisant l'acquisition des sous-marins. Beaucoup de choses ont changé dans le monde depuis la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*, même si le gouvernement maintient que les éléments essentiels de la politique de défense canadienne restent les mêmes qu'en 1994. Il est malaisé de déterminer jusqu'à quel point le matériel nouvellement acquis offre les capacités nécessaires à « une force polyvalente apte au combat » quand on ne sait trop le genre de force militaire qu'il faut au Canada dans la première décennie du XXI^e siècle. Les parlementaires et les analystes réclament un examen de la politique de défense canadienne depuis des années. Après de longs délais, cet examen a été lancé et le Parlement aura l'occasion d'examiner la nouvelle politique. Le fait demeure que, plus de 10 ans après la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994*, le Canada possède maintenant les sous-marins modernes dont ce document prône plus ou moins l'acquisition. Cependant, on ne sait trop dans quelle mesure le Canada en a besoin dans le monde de l'après-11 septembre. Il est vrai que les Canadiens sont beaucoup plus conscients de la nécessité de renforcer la surveillance des côtes pour empêcher l'infiltration éventuelle de terroristes en Amérique du Nord. Les sous-marins peuvent peut-être renforcer les capacités de surveillance des aéronefs patrouilleurs et des navires de surface, mais en 2005, le Canada en a-t-il besoin dans la même mesure qu'en 1995 pour protéger ses navires dans les opérations navales multinationales? Voilà le genre de questions qui peuvent se poser pendant l'étude parlementaire sur la politique de défense du Canada et ses objectifs de politique internationale.

Entre-temps, le projet d'acquisition de sous-marins s'est apparemment poursuivi depuis 1994 sans que le ministère de la Défense nationale et le gouvernement s'interrogent sur la nécessité d'une capacité sous-marine ou la valeur de l'occasion qui s'offrait. Le premier ministre Chrétien ayant décidé de reporter l'acquisition, trois années se sont écoulées entre la publication du Livre blanc en 1994 et la signature des contrats en juillet 1998. Une fois les contrats signés, le processus de livraison, de modification et de mise à niveau opérationnel a subi d'autres retards. Selon M. Alan Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), ministère de la Défense nationale, et le capitaine de corvette Williamson, gestionnaire de projet, Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, les sous-marins de classe Victoria ne seront pas pleinement opérationnels (c'est-à-dire entièrement canadienisés et testés) avant 2008 environ à cause de retards du processus de réactivation et de canadianisation⁴². Cependant, même si la canadianisation d'au moins un des sous-marins, le NCSM *Corner Brook*, était presque terminée à la fin de 2004, il reste à voir dans quelle mesure leur mise à niveau opérationnel sera retardée du fait qu'ils ont été mis hors service en attendant le rapport de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du NCSM *Chicoutimi* et la réparation de ce navire. Comme l'entraînement initial et le recyclage des sous-marinières dépendent jusqu'à un certain point du temps passé à bord d'un sous-marin opérationnel, ainsi que l'ont fait remarquer plusieurs témoins, les retards du processus de canadianisation et la mise hors service des sous-marins auront forcément des répercussions sur l'entraînement. La flotte sous-marine ne pourra donc peut-être pas contribuer à temps plein aux capacités militaires du Canada avant 2010, soit quelque 15 années après l'énoncé de politique qui a préparé la voie à son acquisition.

Le Comité serait peut-être plus convaincu de la nécessité de l'acquisition si les priorités du Canada en matière de défense et le besoin de sous-marins avaient été régulièrement examinés pendant cette période de 15 ans. On reproche parfois aux planificateurs militaires canadiens et étrangers d'envisager les acquisitions de matériel en fonction de la dernière guerre ou de scénarios de guerre froide plutôt qu'en fonction des besoins actuels et futurs. En l'absence d'une politique de défense régulièrement actualisée, les planificateurs militaires ne disposent peut-être pas des lignes directrices claires nécessaires pour réévaluer les besoins en matériels et pour s'assurer que le Canada aura les capacités qu'il faut au moment voulu. Maintenant qu'un examen de la politique de défense canadienne a enfin été entrepris, le Comité espère qu'il débouchera sur des lignes directrices claires à l'usage des planificateurs militaires. Cependant, le temps qui se sera écoulé entre la publication du *Livre blanc sur la défense de 1994* et la date prévue de la mise à niveau opérationnel des sous-marins souligne la nécessité de mises à jour régulières de la politique de défense. Une fois l'examen en cours terminé, notre pays ne devrait pas attendre pendant une autre dizaine d'années une mise à jour de sa politique de défense. Nos alliés les plus proches ont pour règle de

⁴² *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004 et répété par le capitaine de vaisseau Williamson à la réunion n° 13, 6 décembre 2004.

fournir régulièrement à leurs citoyens et à leur parlement une mise à jour de leur politique de défense et de leurs plans de dépenses militaires sur deux ou trois ans. Le ministère de la Défense du Royaume-Uni a publié ces dernières années un certain nombre de documents d'orientation dans le cadre de son examen de défense stratégique, y compris, en juillet 2004, *Delivering Security in A Changing World: Future Capabilities*, qui traite des changements dans la structure des forces et des priorités d'équipement⁴³. L'Australie a publié en 2004 le *Defence Capability Plan 2004-2014* sur son programme de biens d'équipement quatre ans après son Livre blanc sur la défense intitulé *Defence 2000: Our Future Defence Force* et, entre ces deux documents, elle en a produit d'autres, dont une mise à jour de la politique de défense en 2003⁴⁴. Les États-Unis quant à eux lancent en 2005 leur examen quadriennal de la politique de défense. Certains des problèmes rencontrés dans le cadre du projet d'acquisition des sous-marins auraient peut-être pu être évités si la politique de défense du Canada avait été mise à jour à intervalles réguliers. Il ne suffit manifestement pas de s'en remettre uniquement aux documents budgétaires et aux rapports annuels sur le rendement du Ministère pour expliquer aux Canadiens dans quelle mesure les priorités de défense de leur pays sont en phase avec la situation sécuritaire internationale. C'est pourquoi nous recommandons :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement produise tous les quatre ans au moins une mise à jour complète de la politique de défense et en fasse rapport au Parlement afin d'exposer clairement les priorités de défense du Canada ainsi que les capacités et les matériels dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir leurs engagements.

L'accord de troc : une source de confusion

Les défenseurs de l'acquisition font valoir les économies qu'on a réalisées en achetant les Upholder au lieu de se lancer dans un projet de construction de plusieurs milliards de dollars. Cependant, plusieurs détracteurs du projet rappellent qu'il faut prendre en considération la totalité des frais qu'il occasionne lorsqu'on en évalue les mérites. M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a déclaré que le Royaume-Uni s'était chargé de la réactivation des Upholder avant de les céder au Canada⁴⁵. Le Royaume-Uni avait donc défrayé le gros des travaux nécessaires pour corriger les problèmes ou les déficiences repérés pendant la période de réactivation. M. Williams a également expliqué que le coût total de l'accord de location avec option d'achat reste fondamentalement l'accord de 750 millions de

⁴³ Voir la liste des rapports à www.mod.uk/publications/policypapers.htm.

⁴⁴ Voir la liste des rapports à www.defence.gov.au/publications.cfm.

⁴⁵ *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004.

dollars d'abord annoncé sauf que le total se monte à 812 millions une fois prise en compte l'inflation en cours de projet⁴⁶. Ce total comprend l'argent versé au Royaume-Uni conformément au barème de paiements de location prévu au contrat pour chacun des quatre sous-marins Upholder, mais comme l'a noté M. Williams, le NCSM *Victoria* a été racheté plus tôt que prévu. Il a ajouté toutefois que le coût d'un certain nombre de petits projets liés à l'acquisition des sous-marins (soit 85 millions de dollars en tout), notamment au titre de l'infrastructure de soutien, est venu s'ajouter au coût total du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, nom sous lequel figure le projet dans les documents budgétaires comme la Partie III — Plans et priorités du ministère de la Défense nationale.⁴⁷ Cette mesure a été recommandée dans le rapport de mai 2003 du Chef — Service d'examen du ministère de la Défense nationale qui a été prié d'examiner le projet des sous-marins⁴⁸. C'est pourquoi le Conseil du Trésor a approuvé un nouveau plafond de 897 millions de dollars pour le Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins⁴⁹. Cependant, il s'agit d'un plafond et, selon le rapport d'étape sur les programmes d'équipement qui figure dans la Partie III — Plans et priorités du Budget des dépenses 2004-2005 du ministère de la Défense nationale, le coût total estimatif actuel du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins s'élève à 868 422 000 \$. Ce total, selon M. Williams, comprend les paiements de location d'environ 360 millions pour les quatre sous-marins, plus le coût des simulateurs d'entraînement, le jeu de documents techniques, la canadianisation et les pièces de rechange⁵⁰.

Certains détracteurs notent qu'il faut aussi inclure dans le coût d'acquisition les frais de fonctionnement et de soutien des sous-marins sur leur durée de vie de 20 ans ou plus. D'autres font remarquer qu'on tient compte des frais à long terme au moment de décider d'acquérir des matériels. Dans le débat sur les sous-marins, selon M. Williams, combiner les frais à long terme et le coût d'acquisition, c'est « additionner des pommes et des oranges⁵¹ ». De toute manière, il faut considérer bien des facteurs lorsqu'on envisage les frais à long terme de n'importe quelle acquisition et un tel débat comporte toujours une bonne

⁴⁶ Le ministère a d'abord estimé que l'acquisition des Upholder coûterait en tout 800 millions de dollars, mais étant données les pressions sur son budget en 1998, il a réduit ce montant à 750 millions. Voir ministère de la Défense nationale, Chef — Service d'examen, *Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 7/30.

⁴⁷ Le rapport d'étape sur les grands projets d'équipement de la Partie III — Plans et priorités donne la liste des projets connexes totalisant 84,8 millions de dollars, y compris les capacités des côtes Est et Ouest, à la page 9/50.

⁴⁸ Ministère de la Défense nationale, Chef — Service d'examen, *Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 7/30 à 11/30.

⁴⁹ Le tableau 2a de la Partie III — Plans et priorités du Budget des dépenses 2004-2005 du ministère de la Défense nationale indique que le coût total estimatif actuel du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins était de 868 422 000 \$.

⁵⁰ *Témoignages*, réunion n° 21, 17 février 2005.

⁵¹ *Ibid.*

part de conjectures parce qu'il est difficile de prévoir exactement des variables comme le tempo des opérations et les frais de carburant. En outre, comme il est indiqué ci-dessus, il reste à voir dans quelle mesure les sous-marins, joints à d'autres matériels, procureront aux Forces canadiennes les capacités qu'il leur faut pour accomplir les tâches que détermineront les examens actuel et futurs de la politique de défense du Canada. Cela ne veut pas dire que les frais qui seront engagés dans les années qui viennent pour assurer le fonctionnement des sous-marins, y compris au titre de grands réaménagements et de la modernisation probable des capteurs électroniques, ne sont pas un sujet de préoccupation pour le Comité. **Cependant, comme le Comité s'est concentré davantage sur ce qui s'est produit dans le cadre du projet plutôt que sur ce qui pourrait se produire, il est mieux en mesure de se prononcer sur le coût d'acquisition que sur les frais à long terme.**

Peut-être que le débat sur la valeur des sous-marins, après l'incident à bord du *Chicoutimi*, et leur coût réel aurait été moins virulent si leur acquisition n'avait pas été présentée et perçue comme une aubaine. La possibilité d'un accord de troc dont fait état le Ministère dans ses communiqués sur l'acquisition des Upholder a donné à beaucoup de Canadiens l'impression qu'une partie au moins du coût serait compensé par l'argent que nous doit la Grande-Bretagne pour l'usage que ses forces font d'installations d'entraînement situées au Canada. Certains Canadiens peuvent même avoir eu l'impression que l'accord de troc signifiait que les sous-marins seraient obtenus à peu de frais pour le Trésor même si les communiqués précisaient que « le projet des sous-marins coûtera au maximum 750 millions de dollars, soit le quart de ce que cela coûterait pour acheter ou construire de nouveaux sous-marins⁵² ». Le Comité a été surpris d'apprendre qu'en fait il n'y avait pas eu de troc. M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a déclaré que le contrat passé avec le Royaume-Uni faisait explicitement référence à la question du troc au paragraphe 27.3 comme « moyen de simplifier les comptes ». En réalité, le troc n'a jamais fait partie du processus d'acquisition parce que, selon M. Williams, « au bout du compte, on laisse simplement chaque programme fonctionner et se financer de son côté⁵³ ». Dans l'un des programmes mentionnés, le Canada acquiert les Upholder contre de l'argent versé au Royaume-Uni tandis que dans l'autre, il reçoit de l'argent du Royaume-Uni pour l'usage que font les forces britanniques d'installations d'entraînement au Canada. M. Pierre Lagueur, qui a été sous-ministre adjoint (Matériels) de 1996 à juillet 1999, a déclaré avoir eu l'impression, en quittant le Ministère, que le troc faisait toujours partie du contrat d'acquisition⁵⁴. Il ne savait pas pourquoi il n'y en avait pas eu. Pour sa part, M. Eggleton a déclaré ne pas se rappeler pourquoi le troc ne s'était pas matérialisé en tout ou en partie⁵⁵. Il a noté

⁵² Canada, ministère de la Défense nationale, « Des sous-marins pour la Marine canadienne », communiqué NR-98.018, 6 avril 1998.

⁵³ *Témoignages*, réunion n° 4, 25 octobre 2004.

⁵⁴ *Témoignages*, réunion n° 9, 22 novembre 2004.

⁵⁵ *Témoignages*, réunion n° 11, 29 novembre 2004.

cependant que, même s'il y avait eu troc, les sous-marins auraient coûté de l'argent au Canada à cause des frais qu'occasionnent les installations d'entraînement mises à la disposition des forces britanniques.

Au moment de sa seconde comparution, M. Williams a expliqué que le troc ne s'était pas avéré pratique pour diverses raisons, dont le fait que les dates des paiements du Canada au titre des sous-marins ne coïncidaient pas avec les dates des paiements du Royaume-Uni au titre des installations d'entraînement. Il a également été mentionné que, comme le troc ne s'est pas matérialisé, les sommes versées par le Royaume-Uni pour l'usage des installations d'entraînement et par le Canada pour les sous-marins sont clairement indiquées dans les Comptes publics du Canada et que les dépenses sont ainsi plus transparentes⁵⁶. Le fait demeure que beaucoup de Canadiens avaient l'impression que l'accord de troc allait couvrir une bonne partie sinon la totalité du coût d'acquisition. En outre, il est assez troublant d'observer un processus où les responsables canadiens et britanniques consacrent beaucoup de temps et d'énergie à négocier un contrat qui, entre autres, prévoit la possibilité d'un troc pour, presque aussitôt le contrat signé, abandonner l'idée de troc sans y annexer de modification ou autre pièce donnant acte de leur décision⁵⁷. Si certains détracteurs pensent qu'on s'est servi de l'éventualité d'un troc pour rendre l'acquisition des sous-marins plus acceptable par le public canadien, d'autres déplorent qu'on n'ait pas annoncé l'inexistence d'un accord de troc avant qu'elle ne soit révélée à la fin de 2004 pendant l'étude du Comité. Rétrospectivement, M. Williams a déclaré qu'on aurait dû annoncer la décision de renoncer à la possibilité d'un troc pour éviter la confusion et la controverse qui en a résulté. Mais ce qui préoccupe vraiment le Comité, c'est que le gouvernement n'ait rien fait pour corriger la perception, dans le public canadien, qu'il y avait eu troc, même dans les semaines ayant suivi immédiatement l'incendie à bord du *Chicoutimi*. Ce n'est que le 25 octobre, lorsque M. Williams a témoigné devant le Comité, que les Canadiens ont appris que cette solution n'avait pas été retenue. Le gouvernement aurait dû en informer les Canadiens bien avant cette date.

La controverse sur la possibilité d'un troc fait ressortir à tout le moins l'importance de la clarté dans les discussions sur le prix d'acquisition des matériels militaires et les coûts de soutien. À un projet d'acquisition déjà décrit dans les déclarations du gouvernement et du ministère comme une aubaine permettant d'acquérir des sous-marins pour le quart de ce qu'aurait coûté leur construction, on a ajouté la possibilité d'un troc et l'accord de location avec option d'achat comme moyens de faciliter son acceptation par l'opinion publique. Certes, le projet a été annoncé pendant une période de modération des dépenses de l'État et bien d'autres priorités militaires et sociales se faisaient concurrence. Cependant, comme on a annoncé à son de trompette les économies qu'il permettrait de

⁵⁶ Témoignages, réunion n° 21, 17 février 2005.

⁵⁷ On a modifié le contrat après juillet 1998 pour apporter des changements au barème des paiements, mais sans faire mention apparemment de la décision de renoncer à la possibilité de troc.

réaliser, le projet a prêté le flanc à la critique lorsque la difficile tâche de transférer des matériels militaires d'un pays à l'autre a rencontré encore plus de problèmes que prévu. L'acquisition des sous-marins illustre donc très bien la nécessité d'expliquer clairement aux Canadiens les capacités dont les Forces canadiennes ont besoin pour remplir les missions qui leur sont confiées et la contribution à ces capacités des matériels militaires choisis. D'où, encore une fois, l'importance d'une politique de défense claire et régulièrement mise à jour et la nécessité de fournir une information meilleure et plus abondante sur les équipements militaires dont le Canada se porte acquéreur, notamment sur les coûts que cela entraîne.

À certaines réunions, y compris celle du 3 novembre 2004 lorsque le ministre de la Défense nationale a comparu au sujet des prévisions de dépense de son ministère, il a été sous-entendu que les parlementaires canadiens auraient dû savoir que les sous-marins allaient coûter à l'achat 750 millions de dollars (812 millions compte tenu de l'inflation) avec ou sans troc. Il a été affirmé que l'information sur le coût des sous-marins figurait dans le rapport sur le rendement 1998-1999 du ministère de la Défense nationale et dans les années suivantes dans la Partie III — Plans et priorités du budget des dépenses du Ministère. Cependant, le rapport sur le rendement du Ministère est déposé plusieurs mois après le 31 mars, date où l'exercice visé prend fin, et c'est seulement dans la Partie III — Plans et priorités pour l'exercice 1999-2000 que figure pour la première fois de l'information sur le «Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins», le grand projet d'équipement numéro M2549 traitant de l'acquisition des Upholder. En d'autres termes, mis à part les communiqués de la mi-1998 sur l'acquisition et la signature des contrats, ce n'est qu'à l'automne 1999 que les coûts d'acquisition des sous-marins figurent dans des documents sur les dépenses du Ministère déposés au Parlement⁵⁸. En outre, dans les documents de la Partie III pour 1999-2000 et les années suivantes, il n'est pas indiqué si la possibilité de troc s'est matérialisée ou non. Vu l'information limitée que donnent les documents du budget des dépenses sur ce projet, il était difficile aux parlementaires de savoir si tout ou partie des coûts d'acquisition des Upholder étaient, comme le laissaient entendre les communiqués du Ministère, compensés par l'argent versé par le Royaume-Uni pour les installations d'entraînement au Canada.

Au demeurant, le contrôle des dépenses du ministère de la Défense nationale et des autres ministères et organismes pose plusieurs problèmes complexes. Il est facile de dire après coup que les parlementaires auraient dû connaître tous les détails de tel ou tel projet d'équipement, mais le projet des sous-marins montre bien comment peuvent être mal comprises les incidences d'un grand projet d'acquisition d'équipement sur le budget de défense et les capacités militaires. En outre, rien ne garantit qu'il n'y aura plus de malentendus de ce genre concernant d'autres grands projets d'équipement de l'État puisque la

⁵⁸ Les budgets supplémentaires des dépenses A, B et C pour 1998-1999 déposés en 1998 ou au début de 1999 sont muets sur l'acquisition des sous-marins.

version imprimée de la Partie III — Plans et priorités du budget des dépenses du Ministère ne contient plus de rapport d'étape complet sur les grands projets d'équipement depuis qu'elle est accessible sur Internet⁵⁹. Vu l'importance des grands projets d'équipement pour l'efficacité et la transformation des Forces canadiennes et le professionnalisme et la sécurité de leur personnel, l'information fournie sur les grands projets d'équipement de défense de l'État devrait être substantielle. La controverse sur l'acquisition des sous-marins montre combien il importe d'expliquer les raisons des acquisitions de gros équipements militaires et leurs incidences sur le budget de défense. C'est pourquoi nous recommandons :

RECOMMANDATION 2 :

Que le gouvernement informe le Parlement de tous les changements importants apportés aux prévisions de dépenses ou aux méthodes de paiement concernant tous les projets d'acquisition et de soutien d'équipements militaires majeurs qui ont reçu l'approbation effective du Conseil du Trésor.

⁵⁹ Voir 2004-2005 www.vcds-dev.ottawa-hull.mil.ca/dgsp/pubs/rep-pub/ddm/rpp/rpp_f.asp.

CHAPITRE 3: LE PROJET A-T-IL ÉTÉ BIEN GÉRÉ?

Transition complexe entre l'ancien et le nouvel équipement

Remplacer de l'équipement ancien et obsolète par un nouvel équipement à la fine pointe de la technologie est l'un des plus grands défis auxquels sont confrontées les forces armées modernes. Le succès de l'opération est tributaire dans une grande mesure d'un processus de sélection préparé et exécuté avec soin et en temps opportun. Divers facteurs entrent en ligne de compte, entre autres les capacités militaires dont a besoin un pays pour se défendre et protéger ses intérêts, les forces et les faiblesses du matériel proposé par les fabricants ou les pays pour remplacer l'équipement désuet, le prix du nouvel équipement et le soutien qu'il faudra prévoir durant son cycle de vie en plus du reste des exigences imposées au budget de la défense. L'entraînement dispensé au personnel appelé à utiliser le nouveau matériel constitue un autre élément important du processus de transition. Les membres de l'équipage des nouveaux aéronefs, navires ou véhicules de combat doivent posséder le niveau d'excellence requis non seulement pour veiller au bon fonctionnement de ces plateformes dans leur environnement particulier, que ce soit dans une situation de combat ou en temps de paix, mais également pour assurer leur retour à la base en toute sécurité chaque fois qu'elles sont utilisées. Ils doivent également avoir été entraînés au travail d'équipe et en avoir fait l'expérience afin de pouvoir coordonner le fonctionnement des divers éléments de leur plateforme, dont les systèmes de propulsion, de détection et d'armes. Les améliorations technologiques importantes apportées au cours des dernières décennies ont permis de réduire la charge de travail des membres de l'équipage qui utilisent et entretiennent les différents systèmes des aéronefs, navires ou véhicules. Ces engins, détecteurs et autres systèmes, toutefois, demeurent complexes et ceux qui les utilisent et les entretiennent doivent recevoir un entraînement très poussé pour pouvoir les exploiter efficacement dans des circonstances les plus difficiles.

L'acquisition des sous-marins Upholder du Royaume-Uni a marqué, pour la Marine canadienne, le début d'une période de transition difficile entre les anciens sous-marins et les nouveaux. Bien que les sous-marins Upholder de construction récente renferment beaucoup de composants de la technologie des années 1980, ils incorporent quand même bon nombre d'améliorations technologiques comparativement aux anciens sous-marins Oberon, dont la technologie remonte aux années 1950 et 1960. À part le système de propulsion, on relève beaucoup de similitudes avec les derniers sous-marins à propulsion nucléaire tels les sous-marins britanniques de classe Trafalgar. Quoi qu'il en soit, tout ce qui a trait aux sous-marins, qu'ils soient diesels-électriques ou nucléaires, suppose des complexités qui s'ajoutent à la tâche déjà difficile de remplacer l'ancien équipement par du neuf. Les bâtiments de guerre de surface comme les frégates

et les destroyers sont des navires compliqués comprenant de nombreuses pièces d'équipement, y compris les moteurs, les génératrices et les pompes nécessaires pour résister aux rigueurs de la navigation en haute mer. Ils sont également dotés de systèmes de détection et d'armes ayant leurs propres exigences de soutien et d'entretien pour participer à des opérations de combat. Les sous-marins sont aussi complexes que les bâtiments de guerre de surface et sont, de plus, équipés pour pouvoir mener des opérations furtives en toute sécurité sous l'eau, notamment une coque perfectionnée et des procédures opérationnelles bien rodées. Bref, la nature même de l'exploitation des sous-marins exige un niveau minimum d'état de fonctionnement des différents systèmes et beaucoup d'entraînement et d'expérience chez les membres de l'équipage.

Il ne fait aucun doute que les planificateurs de la défense et les officiers supérieurs de la Marine au Canada se sont rendu compte que remplacer les anciens sous-marins Oberon par les sous-marins Upholder plus modernes serait une tâche complexe. Il y a trop d'exemples dans l'histoire militaire du Canada et d'autres pays où il a fallu réparer les nombreuses déficiences du nouveau matériel militaire pour croire que le remplacement de l'ancien équipement ne poserait aucune difficulté. Comme l'a fait remarquer un témoin, les médias ont publié plusieurs articles au début des années 1990 au sujet des problèmes rencontrés lors de la mise en service des nouvelles frégates. Les vraies déficiences ont été corrigées il y a longtemps et plus personne ne parle des déficiences imaginaires. Les planificateurs et les officiers s'attendaient donc à éprouver des difficultés durant la période de transition entre les anciens et les nouveaux sous-marins.

Tout semble indiquer toutefois que les planificateurs et les officiers supérieurs de la défense ont sous-estimé la complexité du projet de remplacement des sous-marins Oberon par les sous-marins Upholder. Ils ont peut-être fondé leurs estimations sur des renseignements incomplets et des évaluations parfois trop optimistes de l'état des nouveaux sous-marins de classe Victoria, dans leur ensemble ou en partie, et de l'incidence des retards sur l'instruction et d'autres aspects de la transition. Par exemple, M. Williams, sous-ministre adjoint (Matériels), a souligné qu'on avait initialement prévu que les coûts opérationnels de la « canadianisation » des sous-marins Upholder seraient à peu près les mêmes que ceux des sous-marins Oberon. Il a affirmé : « C'était peut-être naïf de notre part, mais c'est ce que nous espérions, en partie parce que l'un des avantages de cette classe, évidemment, est qu'elle nécessite moins de personnel, ou de marins, pour faire fonctionner le navire⁵⁹ ». On s'attend maintenant à ce que les coûts opérationnels des sous-marins Upholder canadianisés soient environ 25 p. 100 de plus que ceux des sous-marins Oberon par rapport à l'estimation initiale. Par conséquent, le rapport de mai 2003 du Chef – Service d'examen du ministère de la Défense nationale laisse entendre qu'il faudra peut-être réduire le nombre de jours d'opération en mer à moins de trouver les fonds nécessaires pour

⁵⁹ *Témoignages*, séance n° 4, 25 octobre 2004.

financer les opérations et l'entretien⁶⁰. Donc, la capacité des sous-marins à s'acquitter de la tâche pour laquelle ils ont été achetés pourrait être beaucoup plus limitée que prévu parce que l'on a sous-estimé les coûts opérationnels. Même si des fonds additionnels étaient alloués pour financer les coûts opérationnels supérieurs, ces fonds risquent d'être le fait d'un simple réaménagement de l'enveloppe budgétaire de la Marine au détriment d'autres capacités et de l'état de préparation de nos forces maritimes. D'une façon ou d'une autre, cela rendrait moins convaincants les arguments en faveur de l'acquisition des sous-marins pour la capacité accrue qu'ils peuvent fournir à la flotte canadienne.

Les conséquences de la longue période d'inactivité des sous-marins Upholder au Royaume-Uni ont également été sous-estimées ainsi que le temps prévu pour corriger les défauts relevés avant et après que le Canada en prenne possession. Le capitaine (Marine) M. F. Williamson, directeur du Programme de prolongation de la durée de vie des sous-marins, a dit au Comité qu'avant la remise des sous-marins Upholder au Canada, durant la période de préparation ou de réactivation, le plan était de les livrer individuellement à six mois d'intervalles. Mais les représentants et les entrepreneurs britanniques « se sont vite rendu compte que la somme de travail requise pour remettre les sous-marins dans un état acceptable était plus grande ». Le capitaine Williamson a ajouté, en parlant des représentants britanniques, que « [l]a période de réactivation [...] a été plus longue qu'ils l'auraient voulu, mais nous n'avons jamais sacrifié la sûreté au profit du temps⁶¹ ». Personne ne met en doute le fait que peu importe le retard accusé, le processus de réactivation devait être bien fait afin que tous les sous-marins et leurs nombreux systèmes complexes soient fonctionnels pour pouvoir traverser l'océan Atlantique. Le Comité est préoccupé toutefois par le nombre d'éléments figurant dans la liste des réparations à faire d'après les certificats de réception signés par les représentants canadiens et britanniques pour chacun des quatre sous-marins Upholder lorsqu'ils ont été remis au Canada. La délégation de militaires et de fonctionnaires du Ministère qui s'est rendue au Royaume-Uni pour inspecter les sous-marins Upholder en 1995 avait relevé certains problèmes. Toutefois, comme l'ont souligné des témoins ayant l'expérience des opérations navales, il arrive souvent que les pièces de l'équipement électronique ou autre des navires en mer ne soient pas toujours en parfait état. Certaines pièces sont plus importantes que d'autres pour garantir la navigabilité d'un bâtiment ou, en fait, d'un aéronef. À moins que le rapport de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du HMCS *Chicoutimi* ou d'autres études ne prouvent le contraire, les sous-marins pourraient prendre la mer, semble-t-il, malgré les problèmes à régler ou les réparations à faire. Quoi qu'il en soit, le Comité étudiera avec intérêt le

⁶⁰ Ministère de la Défense nationale, Chef – Service d'examen, Examen du Programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins, 7050-11-33, mai 2003. Le rapport, partiellement caviardé en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, est disponible à http://www.dnd.ca/crs/rpt/reports_f.htm.

⁶¹ Temoignages, séance n° 13, 6 décembre 2004.

rapport de la commission d'enquête. Au cours de ses propres travaux, certains de ses membres ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'objectivité de la Marine dans son enquête sur l'incident survenu à bord du *Chicoutimi*, étant donné l'implication de celle-ci dans l'acquisition des sous-marins. Tel qu'il était indiqué dans l'introduction, le Comité pourrait produire d'autres rapports sur le sujet si celui de la commission d'enquête lui apparaissait insatisfaisant.

Une instruction qui ne s'est pas déroulée selon les plans

La remise en service des Upholder ayant pris plus de temps que prévu, le *Chicoutimi*, le dernier des quatre submersibles à être remis au Canada, a amorcé son voyage transatlantique en octobre 2004, soit six ans après la signature des contrats, en juillet 1998. Les délais dans la remise en état des sous-marins et le processus de canadianisation ont inévitablement retardé l'instruction des sous-mariniers canadiens. Le niveau de formation des équipages canadiens a soulevé des inquiétudes par suite de l'incendie survenu à bord du *Chicoutimi*, mais certains des problèmes mentionnés avaient trait à des périodes précises du processus de conversion. Au moment de la signature des contrats, en 1998, il avait été entendu que les sous-mariniers se rendraient sur place, c'est-à-dire au Royaume-Uni, apprendre le fonctionnement des différents systèmes des Upholder et acquérir l'expérience nécessaire pour ramener ceux-ci jusqu'à leurs nouveaux ports d'attache au Canada. Rendus ici, et après le processus de canadianisation, les nouveaux sous-marins devaient servir à des exercices en mer afin que les sous-mariniers canadiens puissent maintenir leurs compétences et développer le maximum d'efficacité opérationnelle. Les divers simulateurs prévus dans les contrats et destinés à l'instruction des équipages canadiens étaient censés être livrés au Canada et transportés à Halifax pour que l'instruction puisse s'y poursuivre. Déjà assez complexe sur papier et supposant une série d'étapes ordonnée, le processus d'instruction s'est transformé en une longue suite d'échéances ratées, d'activités décalées et de délais prolongés.

En raison du temps qu'il a fallu attendre avant d'obtenir du Cabinet la permission de faire l'acquisition des Upholder, le nombre de sous-mariniers d'expérience et dûment formés au sein de la Marine a diminué à la fin des années 1990, alors que s'était amorcé le retrait progressif des vieux sous-marins Oberon. Des sous-mariniers chevronnés ont quitté les Forces canadiennes pendant la période plus longue que prévue entre la mise au rancart des Oberon et l'arrivée des Upholder. Il a donc fallu former de nouveaux sous-mariniers pour compléter les équipages devant se rendre au Royaume-Uni pour y recevoir l'instruction de conversion nécessaire, conformément aux ententes qui avaient été conclues. C'est à cette période que, de l'avis de certains critiques du processus d'acquisition, tels que Peter Kavanagh, ancien capitaine de sous-marin dans la Marine canadienne, maintenant à la retraite, l'instruction des nouveaux sous-mariniers

laissait parfois à désirer, surtout en ce qui a trait au temps de service en mer⁶². Il s'agissait de ce que certains ont appelé la période d'acquisition du dauphin, c'est-à-dire de l'insigne accordé à un nouveau sous-marinier au terme de sa formation réglementaire, l'équivalent des ailes pour un nouveau pilote. On a entendu des témoignages contradictoires au sujet du niveau d'instruction à cette étape du processus de conversion, mais M. Kavanagh et d'autres observateurs estiment que l'instruction des sous-mariniers s'est améliorée depuis. Qu'il y ait eu urgence ou non pour former de nouveaux sous-mariniers afin qu'ils puissent recevoir l'instruction de conversion au Royaume-Uni, bon nombre des marins canadiens envoyés au Royaume-Uni ont dû attendre des mois dans ce pays, leur instruction faite, avant que les Upholder ne soient finalement remis en état. En raison des délais causés par le processus de remise en état et l'apport des correctifs nécessaires, la canadianisation des Upholder a pris du retard. D'autres facteurs ont aussi ralenti le processus de canadianisation, dont les exigences élevées auxquelles devaient répondre la Marine et les installations de maintenance de la flotte par suite de l'Opération Apollo, la contribution du Canada à la lutte contre le terrorisme déclenchée au lendemain des attentats du 11 septembre. On se souvient que la Marine avait, pour l'occasion, déployé des navires dans le golfe d'Oman et la mer d'Arabie. La cadence des opérations entre 2001 et 2003 figure également parmi les causes imprévues de retards. Par conséquent, même si la majorité des sous-marins avaient été livrés au Canada, il a été impossible de leur faire passer autant d'heures en mer qu'on aurait voulu pour que nos sous-mariniers d'expérience puissent maintenir leur niveau de compétence et que les nouvelles recrues puissent apprendre à maîtriser les rudiments du métier. Il est vrai que les simulateurs permettent d'effectuer plus d'instruction dans des installations à terre qu'à l'époque des Oberon. Le Comité a pu examiner ces simulateurs au cours de sa visite à Halifax, en novembre 2004. Il n'en demeure pas moins qu'il a fallu plus de temps que prévu pour faire venir ces appareils au Canada, depuis le Royaume-Uni. Et leur installation et leur mise en opération à Halifax ont entraîné des retards supplémentaires dans le calendrier d'instruction.

Bref, il semble que presque tout ce qui pouvait mal tourner dans l'instruction des nouveaux sous-mariniers canadiens comme des sous-mariniers chevronnés a effectivement mal été. Ajoutons à cela d'autres problèmes. Par exemple, même si la Marine canadienne avait depuis longtemps l'habitude de coopérer avec la Marine royale britannique, les planificateurs canadiens n'avaient pas compris toutes les implications de la décision prise par celle-ci, en 1996, de confier à Flagship Training Limited, une entreprise privée britannique, l'instruction de tous les marins britanniques, pas seulement les sous-mariniers. C'est cette même entreprise qui devait fournir l'instruction de conversion aux sous-mariniers canadiens au Royaume-Uni. D'après un des documents sur le sujet fourni au Comité par le ministère de la Défense nationale, la Marine canadienne était habituée de traiter d'égal à égal avec la Marine royale pour régler des questions

⁶² *Témoignages*, séance n° 17, 3 février 2005.

d'instruction, et elle voyait tout à coup diminuer le nombre de ses options maintenant qu'il lui fallait traiter à la fois avec une société privée et la Marine royale⁶³. Le fait que les procédures en usage dans la Marine royale n'étaient pas aussi courantes que prévues dans la Marine canadienne et que, cinq ans après le retrait du service des Upholder par les Britanniques, une bonne partie du savoir-faire et de la documentation concernant le fonctionnement de cette classe de sous-marins et l'instruction qu'il exige s'était envolée, suscitaient d'autres problèmes⁶⁴.

Une des grandes différences quand on achète de nouveaux équipements militaires, au lieu de vieux équipements, c'est que le fabricant continue habituellement de fabriquer ces mêmes produits qu'il vend au Canada et qu'il est en mesure de fournir, seul ou avec l'aide d'autres sociétés, l'instruction de conversion dont ont besoin les militaires canadiens pour les utiliser. Le Canada a fait l'acquisition des quatre seuls sous-marins de la classe Upholder à avoir été fabriqués et, au moment de l'achat, ceux-ci étaient restés inutilisés depuis environ cinq ans. Même si une instruction générale de sous-marinier était facilement accessible, parce que la Marine royale se servait toujours de sous-marins nucléaires, il était plus problématique de fournir aux équipages canadiens une instruction particulière sur les Upholder. Cela ne veut pas dire que l'instruction de conversion était inadéquate, car la Marine royale et la Marine canadienne ont des normes rigoureuses en ce qui a trait aux opérations sous-marines et au niveau d'instruction requis. Cependant, cet épisode démontre encore une fois dans quelle mesure on avait sous-estimé la complexité de la conversion des sous-marins Oberon à ceux de la classe Upholder. Et une des conséquences de cela a été de retarder encore davantage le passage à l'état de capacité opérationnelle totale de ce qu'on appelait maintenant les sous-marins de la classe Victoria. Dans son rapport du mois de mai 2003, le chef du Service d'examen faisait observer que « compte tenu des retards de la remise en service des sous-marins et de leur incidence sur la capacité de la Marine de former des sous-mariniers, les niveaux de dotation requis pour les sous-marins de la classe Victoria ne seront pas atteints avant 2007, c'est-à-dire au moins un an plus tard que prévu⁶⁵. » Et ce pourrait être encore plus tard en raison de la période d'inactivité des sous-marins en attendant les conclusions de la commission d'enquête sur l'incendie à bord du *Chicoutimi*. Cette période d'inactivité aura sûrement des répercussions sur l'instruction puisqu'il n'existe actuellement aucun sous-marin opérationnel sur lequel les sous-mariniers canadiens pourraient acquérir l'expérience en mer nécessaire.

⁶³ Document fourni au Comité par le ministère de la Défense nationale, *Training Timeline. Training Milestones Introducing the Victoria Class Submarine*, deuxième diapositive dans la partie traitant de l'instruction du personnel de la Marine.

⁶⁴ *Ibid.*, diapositives sur les documents d'instruction.

⁶⁵ Ministère de la défense nationale, chef du Service d'examen, *Examen du programme d'acquisition/de prolongation de la durée de vie des sous-marins*, 7050-11-33 (CS Ex), mai 2003, p. 19/30.

Toujours dans son rapport de mai 2003, le chef du Service d'examen indique qu'il faut passer six semaines d'instruction en mer, sur un sous-marin opérationnel, avant d'aspirer au titre de sous-marinier qualifié. Le Comité a cependant entendu des témoignages contradictoires sur la quantité de temps en mer que nécessitent l'instruction initiale et le recyclage des sous-marinières. Les simulateurs représentent de précieux outils de formation, mais ils ne peuvent pas remplacer entièrement le temps en mer. En outre, il semble important d'habituer l'équipage à travailler en équipe, afin de garantir l'opération efficace du sous-marin. Au cours de discussions avec des sous-marinières à Halifax et ailleurs, les membres du Comité ont eu l'impression que ceux-ci étaient bien entraînés et dévoués à leurs tâches. Toutefois, étant donné les questions soulevées à propos de l'instruction des sous-marinières et les leçons apprises pendant la formation de recyclage au Royaume-Uni et après le transfert des sous-marins au Canada, la Marine devrait examiner attentivement ses plans d'instruction. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que la Marine canadienne entreprenne une révision immédiate de son programme d'instruction des sous-marinières, afin de s'assurer qu'il produise un nombre suffisant de sous-marinières qualifiées et qu'il comporte une période d'instruction en mer pour obtenir l'expérience requise à bord d'un sous-marin opérationnel. Le chef d'état-major des Forces maritimes fournira au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants un compte rendu de cette révision.

RECOMMANDATION 4 :

Que le temps d'instruction en mer à bord d'un sous-marin opérationnel dans le cadre de l'instruction initiale et du recyclage des sous-marinières soit maintenu au niveau actuel ou augmenté, si cela était jugé nécessaire par suite de la révision du programme d'instruction des sous-marinières canadiens.

Au cours de nos réunions sur l'acquisition des sous-marins, l'incident à bord du *Chicoutimi* a donné lieu à certaines discussions sur l'instruction offerte au personnel de la Marine en matière de lutte contre les incendies. Une telle instruction étant sans doute donnée, des opinions divergentes ont été exprimées au sujet du réalisme de cette instruction. Il semblerait que l'on fasse parfois usage pour l'occasion de fausse fumée, ce qui ne correspondrait pas vraiment au genre de situations auxquelles le personnel de la Marine, et tout particulièrement les sous-marinières, peuvent se voir exposés à bord d'un navire. L'histoire de la Marine canadienne a été ponctuée de quelques cas d'incendie et, n'eurent été l'expérience et le courage des équipages, le feu aurait pu se propager au point

d'atteindre des proportions incontrôlables et d'entraîner la perte du navire. Il faut néanmoins revoir les procédures et l'instruction dans un domaine aussi important pour la survie d'un navire et de son personnel que la lutte contre les incendies. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5 :

Que la Marine revoie l'instruction en matière de lutte contre les incendies offerte à tout son personnel à bord des sous-marins et veille à ce que les simulations d'incendie à bord de sous-marins soient aussi réalistes que possible et représentent bien les conditions qui pourraient exister au cours d'un incendie réel à bord d'un sous-marin.

Le besoin d'une analyse rigoureuse des risques

Si l'instruction a connu son lot de problèmes, ce n'est qu'un des nombreux aspects de l'acquisition des sous-marins à ne pas s'être déroulé selon les plans. On s'était rendu compte de la complexité du passage des Oberon aux Upholder au moment de faire l'acquisition de ces derniers, mais il est clair qu'on n'avait pas envisagé tous les risques. Le chef du Service d'examen du ministère de la Défense nationale a peut-être exprimé cette idée mieux que quiconque dans son rapport de mai 2003. Il y fait observer, au paragraphe 2.8 que « ce projet met en évidence l'importance qu'il y a de faire une analyse rigoureuse des risques et de définir des stratégies d'atténuation correspondantes⁶⁶. » Dans un encadré jouxtant ce paragraphe, il ajoute qu'à l'occasion de projets futurs, une analyse indépendante de la part d'un tiers permettrait peut-être de mieux préciser les risques. Le Comité partage l'idée que, peu importe si la décision d'acheter les sous-marins était bien fondée ou non, on doit se rappeler les leçons tirées à cette occasion au cours des projets futurs d'acquisition d'équipement. Il est cependant très malheureux que le gouvernement ait eu à dépenser autant d'argent pour apprendre ces leçons. Certains problèmes auraient pu être évités si la politique de défense du Canada avait été plus claire et actualisée régulièrement à l'époque où la Marine envisageait différentes options pour le remplacement de ses vieux Oberon. On se serait évité des ennuis en évaluant régulièrement les complexités du projet d'acquisition de sous-marins usagés. Il est très louable de faire preuve de dynamisme, mais on devrait toujours procéder à une réévaluation objective des avantages et des inconvénients avant de donner suite à un projet d'acquisition lorsqu'il semble que les problèmes pourraient devenir hors de contrôle et retarder considérablement l'obtention des capacités convoitées.

L'acquisition des sous-marins n'est qu'un exemple des dangers qu'il y a de se lancer dans des projets d'acquisition d'équipement majeur sans tenir compte de

⁶⁶ *Ibid.*, p. 6/30.

considération par le ministère de la Défense nationale, le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, lequel est directement impliqué dans ce processus, et le gouvernement. À ce sujet, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6 :

Que, tel qu'il était recommandé par le Comité au terme de son étude sur les acquisitions de juin 2000, tous les grands projets de l'État dont le coût estimatif dépasse 100 millions de dollars proposés par le ministère de la Défense nationale soient renvoyés au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, en vue d'un éventuel examen parlementaire.

RECOMMANDATION 7 :

Que le Parlement trouve le moyen d'accorder plus de temps et de ressources au Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants afin que celui-ci puisse faire l'examen des grands projets de l'État proposés par le ministère de la Défense nationale.

RECOMMANDATION 8 :

Que les recommandations contenues dans les récents rapports et mises à jour émanant du Bureau du vérificateur général concernant le processus d'acquisition du ministère de la Défense nationale soient examinées aussi rapidement que possible en vue de leur mise en œuvre éventuelle et signalées au Comité.

RECOMMANDATION 9 :

Que tous les projets d'acquisition d'équipement majeur du ministère de la Défense nationale soient l'objet d'une analyse rigoureuse et détaillée des risques, conformément aux recommandations du Bureau du vérificateur général et que les conclusions de ces analyses soient transmises au Comité.

RECOMMANDATION 10 :

Que l'information sur l'état d'avancement des projets d'acquisition d'équipement majeur fasse partie intégrante des documents formant la Partie III (Plans et priorités) du Budget du

RECOMMANDATION 10 :

Que l'information sur l'état d'avancement des projets d'acquisition d'équipement majeur fasse partie intégrante des documents formant la Partie III (Plans et priorités) du Budget du ministère de la Défense nationale, au lieu d'être accessible seulement au moyen d'un lien Internet, et que le ministère, en consultation avec le Conseil du Trésor, étudie la possibilité d'ajouter dans ces documents de l'information sur la raison d'être des acquisitions.

RECOMMANDATION 11 :

Que le Bureau du vérificateur général envisage d'entreprendre une étude de tous les travaux de modernisation et de carénage effectués sur les sous-marins de la classe Victoria pendant toute la durée de leur service.

CONCLUSION

Notre examen des divers éléments de l'acquisition de sous-marins pour les Forces canadiennes a fait ressortir, entre autres, les risques que comportent l'acquisition et l'utilisation de ces navires. Des décideurs au niveau du gouvernement et du ministère de la Défense nationale ont sans doute reconnu que l'acquisition de sous-marins usagés de source étrangère et le passage des vieux sous-marins aux neufs, avec tout l'entraînement et les efforts nécessaires pour les rendre opérationnels, ne pouvaient pas se faire sans risques. Cependant, avec un peu de recul, il est clair que l'on a sous-estimé ces risques dans une large mesure. Le programme très complexe préparé pour l'entraînement des sous-mariniers canadiens envoyés au Royaume-Uni afin de ramener les sous-marins à leur nouveau port d'attache, ainsi que pour la canadianisation des navires, a pris du retard dès le début. Certaines personnes impliquées dans la planification de l'entraînement et du processus de canadianisation ont peut-être entretenu des doutes au sujet de ce programme trop ambitieux, mais une fois le processus d'acquisition enclenché, il n'était plus possible de réviser les plans ni de réévaluer les raisons de l'acquisition.

Cette vision trop optimiste de la rapidité avec laquelle on pouvait transférer les sous-marins Upholder au Canada et les rendre complètement opérationnels au sein de la flotte canadienne s'est soldée par toute une série de retards frustrants pour les Canadiens. Bien sûr, l'acquisition de ces sous-marins n'est pas l'unique projet d'équipement militaire à connaître des problèmes et des retards. Cependant, la majeure partie des projets d'acquisition ont pour but d'obtenir de l'équipement neuf conçu ou modifié pour répondre aux besoins du Canada, et les fabricants participent habituellement à l'entraînement du personnel militaire canadien et apportent les correctifs nécessaires en cas de problèmes, selon les conditions de la garantie. L'acquisition des sous-marins Upholder ressemblait sous certains rapports aux autres achats d'équipement, sauf que l'achat d'équipement usagé présente des risques additionnels. Lorsque le Canada achète un nouvel aéronef militaire, le constructeur a souvent vendu des appareils semblables aux forces armées d'autres pays et peut donner son appui et publier des avertissements au sujet des problèmes que d'autres utilisateurs ont identifiés. Or, en faisant l'acquisition des sous-marins britanniques Upholder, le Canada se trouve maintenant à avoir les seuls exemplaires de ces navires et c'est à lui qu'incombe l'entière responsabilité pour l'utilisation efficace et sécuritaire de ces équipements. Aucun autre pays ne pourra offrir de l'aide et des conseils pendant leur durée de vie utile car personne d'autre n'utilise cette classe de navires. Évidemment, ce n'est pas la première fois que le Canada utilise des navires de guerre qu'il est le seul à posséder. La Marine canadienne a beaucoup d'expérience en ce qui concerne les opérations avec des frégates et des destroyers de conception canadienne qui ne sont pas utilisés par d'autres marines. Cependant, étant donné la complexité des sous-marins, c'est toute une responsabilité que d'assurer le fonctionnement en toute sécurité de tels navires et la Marine fait face à un grand défi en voulant

assumer seule cette responsabilité pendant toute la durée de vie utile des sous-marins de la classe Victoria.

Si le Comité est préoccupé par la façon dont on a géré l'acquisition des sous-marins, il ne met pas en doute l'engagement et la détermination des sous-mariniers canadiens. Les décideurs ont peut-être péché par excès d'optimisme dans plusieurs éléments de cette acquisition, mais ce sont les équipages des sous-marins qui ont dû subir les conséquences des retards dans le programme d'entraînement et le processus de canadianisation des sous-marins Upholder, une fois ceux-ci arrivés au Canada. Les membres du Comité ont rencontré des sous-mariniers canadiens lors de la visite d'un des sous-marins, le NCSM *Windsor*, à Halifax et aussi à d'autres occasions. La visite du sous-marin et des simulateurs nous a donné un petit aperçu des conditions de vie à bord d'un sous-marin opérationnel. Si les navires de surface font face à de nombreux défis pendant les opérations, les tempêtes en mer causant souvent des situations plus dangereuses que les confrontations avec des forces ennemies, les sous-marins doivent affronter d'autres dangers en navigant sous la surface de la mer. Les problèmes qui ont marqué le projet d'acquisition des sous-marins ne doivent susciter aucun doute quant au courage et à la détermination des sous-mariniers canadiens.

Néanmoins, concernant le travail du Comité lui-même, le Comité s'inquiète de l'attitude du ministère de la Défense nationale. Bien que l'on ait promis d'aider le Comité dans son examen du projet d'acquisition et qu'on lui ait fourni les documents demandés, la livraison laissait un peu à désirer. Tel qu'il est mentionné dans l'Introduction, il y a eu des retards dans la livraison des documents demandés et d'autres dans la traduction, un élément essentiel pour assurer la distribution des documents à chacun des membres du Comité. Il y avait sans aucun doute des coûts liés à la traduction des contrats complexes et d'autres documents, mais ces dépenses se justifient dans le cadre de l'examen parlementaire des décisions du gouvernement et pour faire part des préoccupations des Canadiens. De toute façon, certains de ces documents, comme les contrats, auraient déjà dû être disponibles dans les deux langues officielles. Le 3 février 2005, le Comité a exprimé ses préoccupations face aux retards et à l'utilisation des coûts de traduction pour expliquer ces retards et profite de l'occasion pour réaffirmer sa position sur cette question. Le 12 avril 2005, le Comité a adopté une motion reproduite ci-après à titre de recommandation 12 :

RECOMMANDATION 12 :

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants est déçu et fâché de l'inertie et de l'obstruction systématique dont a fait preuve le ministère de la Défense nationale lorsqu'il s'agissait de produire les documents bilingues nécessaires au bon fonctionnement du Comité. Le Comité a trouvé cela exaspérant dans l'accomplissement de son travail. À plusieurs reprises, le ministère a proposé de ne

déposer que la version anglaise des documents demandés. Les raisons données pour expliquer le retard à fournir des documents bilingues se rapportaient aux coûts prohibitifs et au manque de temps pour traduire des documents techniquement complexes. Comme les travaux du Comité s'en sont trouvés nettement ralentis et que des documents aussi importants que le contrat, la liste des déficiences des sous-marins et la liste de mesures correctives ont été déposés quatre mois après avoir été demandés et que certains autres ne l'ont toujours pas été, il est recommandé que le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants dépose une lettre de plainte auprès du ministère de la Défense nationale et fasse part à la commissaire aux langues officielles de sa préoccupation concernant la facilité d'accès aux documents traduits

ANNEXE A

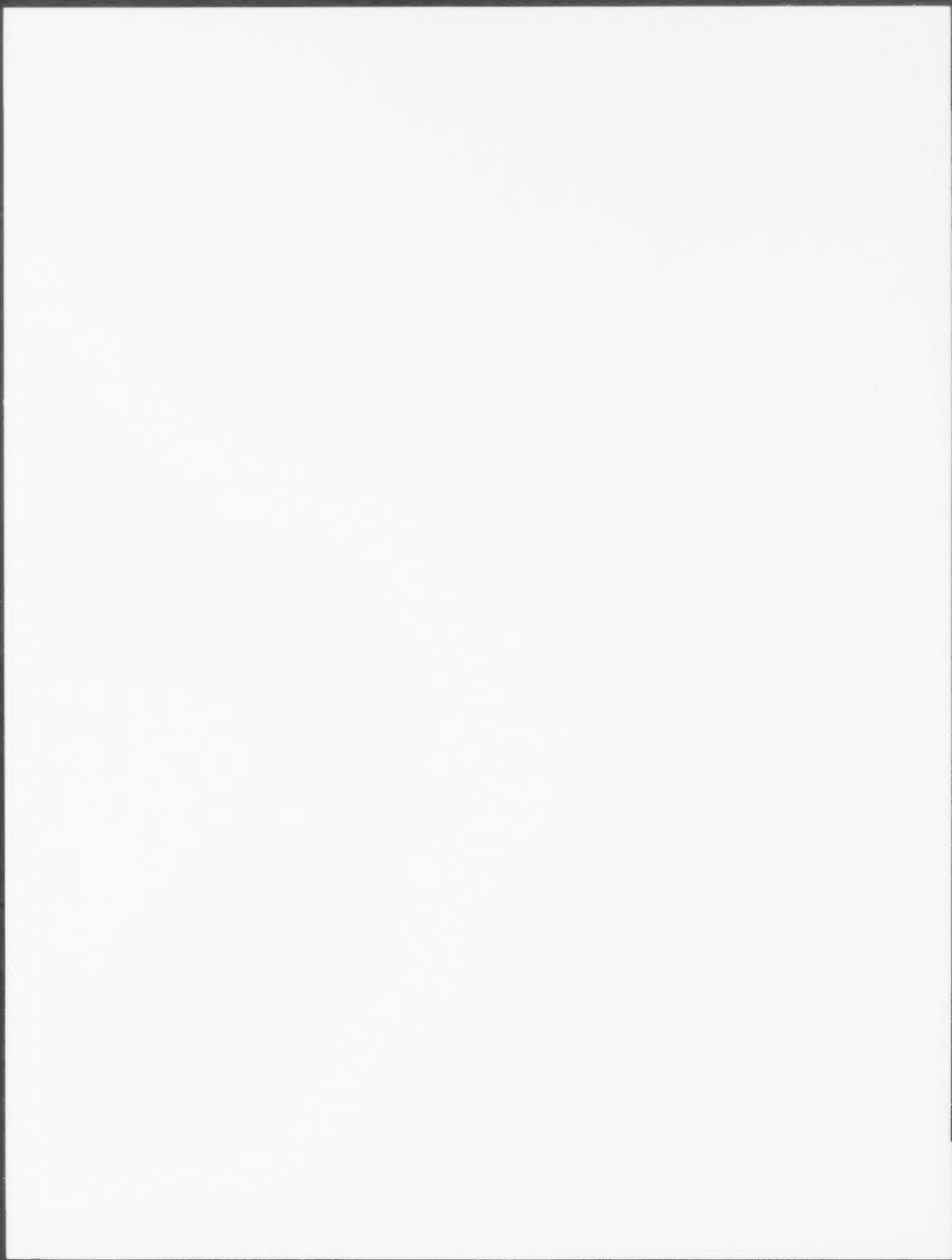
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale	20/10/2004	3
Général Raymond R. Henault, chef d'état-major de la Défense		
Vice-amiral Bruce MacLean, chef d'état-major des Forces Maritimes		
Ministère de la Défense nationale	25/10/2004	4
Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels		
Capitaine de vaisseau M.F. Williamson, gestionnaire de projet — gestion des classes de navires/sous-marins		
À titre personnel	01/11/2004	6
Vice-amiral (à la retraite) Peter Cairns		
À titre personnel	15/11/2004	8
Brigadier-général (à la retraite) Darrell Dean		
Ray Sturgeon		
À titre personnel	22/11/2004	9
Lieutenant-général (à la retraite) Robert Fischer		
Pierre Lagueux		
À titre personnel	29/11/2004	11
L'honorable Art Eggleton		
Ministère de la Défense nationale	06/12/2004	13
Capitaine de vaisseau M.F. Williamson, gestionnaire de projet — gestion des classes de navires/sous-marins		
À titre personnel		
Gerry O'Keefe		
À titre personnel	13/12/2004	15
L'honorable David Collenette		
À titre personnel	03/02/2005	17
Peter T. Kavanaugh		
À titre personnel	10/02/2005	19
Professeur Martin Shadwick		
À titre personnel	15/02/2005	20
Richard Gimblett		
Howard Peter Langille		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Défense nationale Alan Williams, sous-ministre adjoint, Matériels Commodore Roger Westwood, Gestion du programme d'équipement maritime Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral (est) Dean Reid, président Tom Denautl, vice-président Lorne Brown, secrétaire de séance Brian Anthony, trésorier	17/02/2005	21

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

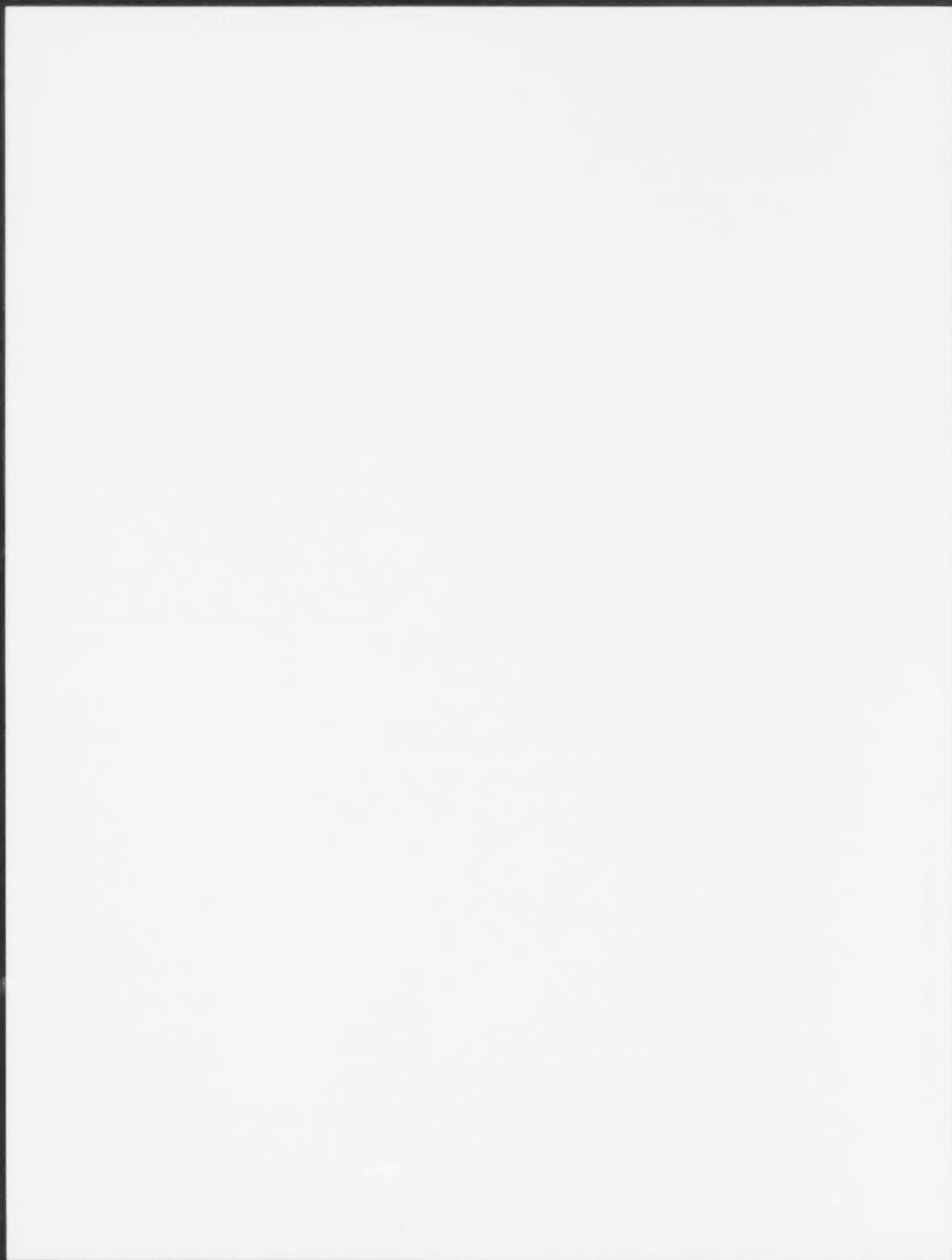
Richard Gimblett



ANNEXE C — VISITE

Le 17 et 18 novembre 2004

visite du site du HMCS Dockyard, Halifax, N.S. et du sous-marin de classe Victoria
HMCS WINDSOR



DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

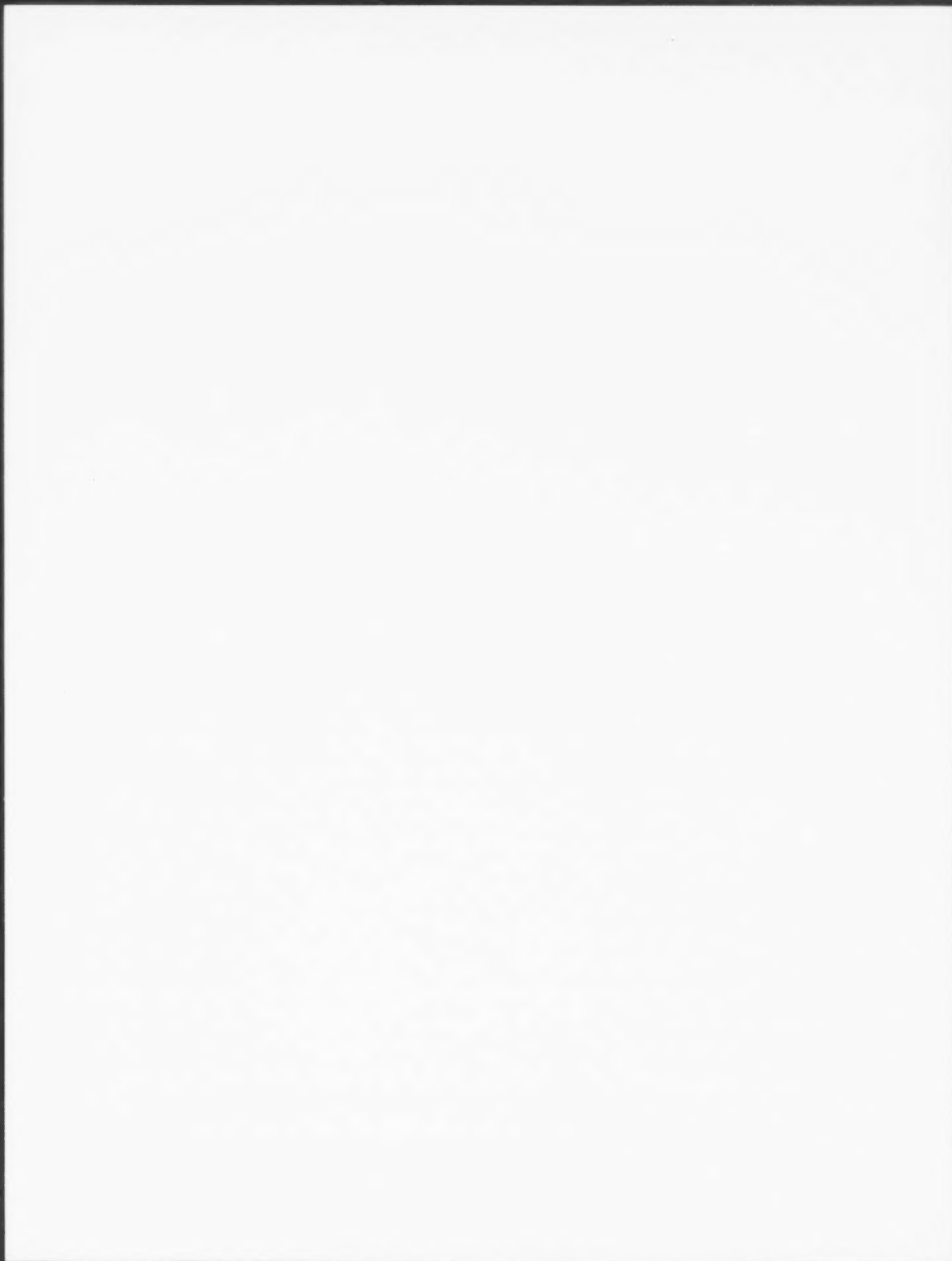
Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à son rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité (séances n^o 3, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 26, 27, 30 et 31) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat O'Brien, député



COMITÉ PERMANENT DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES ANCIENS COMBATTANTS

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Acquisition des sous-marins britanniques : Un achat insensé

INTRODUCTION

Cette opinion complémentaire s'inscrit dans les paramètres fixés par le Comité permanent de la Défense et des Anciens combattants au début de l'étude se rapportant aux sous-marins. Il nous semble important de les rappeler :

1. Évaluation des besoins en matériel des Forces canadiennes
2. Le processus d'acquisition
3. Le processus de prise de décision
4. La formation des sous-mariniers canadiens

Les recommandations du Comité font largement état des paramètres 2 et 4. En voici la ventilation:

- Formation (3 recommandations)
- Acquisition (5 recommandations)
- Politique de la Défense (1 recommandation)
- Accroissement des ressources au Comité (1 recommandation)
- Modernisation et carénage (1 recommandation)
- Bilinguisme (1 recommandation)

On constate très vite que le rapport ne tient pas compte de l'évaluation des besoins en matériel des Forces canadiennes, pas plus que du processus de prise de décision.

De plus, dans le rapport, on prend bien soin de documenter le processus d'acquisition sur une base générale, plutôt que sur la base spécifique de l'étude qui nous intéresse, c'est-à-dire les sous-marins. Toutefois, la formation des sous-mariniers, quant à elle, est bien documentée et articulée.

Le Bloc Québécois, dans cette opinion complémentaire, se doit donc d'insister sur l'évaluation du besoin de sous-marins, ainsi que sur le processus de prise de décision, passé inaperçu dans le rapport du Comité.

ÉVALUATION DU BESOIN DES SOUS-MARINS

Au cours de l'étude, des témoins sont venus soutenir devant le Comité la nécessité

pour le Canada d'avoir des sous-marins. Le Bloc Québécois tient à réfuter ces arguments.

1- Nécessité militaire

1.1- Lutte anti-sous-marine

D'aucuns invoquent leur importance pour la lutte anti-sous-marine. Le Bloc Québécois rejette cet argument. En effet, les principales menaces sous-marines étaient d'origine soviétique. Il appert que depuis la fin de la guerre froide, la capacité sous-marine de la Russie est en continuelle régression.

La menace de nos alliés peut-elle être retenue ? Nous n'en sommes pas convaincus. Le Bloc Québécois doute fort de voir un jour un sous-marin allié venir couler un navire canadien, et réciproquement.

1.2- Confrérie sous-marine

D'aucuns invoquent l'importance de faire partie de la confrérie sous-marine pour recueillir des informations sur les plans de navigation dans les eaux canadiennes. L'argumentation invoquée est à deux niveaux. D'une part, éviter les dangers de collision sous-marine et d'autre part, protéger la souveraineté de nos eaux.

Nous rejetons ces arguments. D'abord, si le Canada n'avait pas de sous-marins, il n'y aurait pas de danger de collision. D'autre part, sur la question de la souveraineté, nous pensons que pour l'exercer, il faut être visible et non furtif comme l'exige l'emploi des sous-marins.

Le Bloc Québécois considère qu'il n'est pas nécessaire de posséder des sous-marins pour accéder aux informations sur la présence de navires étrangers dans les eaux canadiennes. Le Canada devrait exiger ne serait-ce que par courtoisie que toute plateforme navale étrangère soit signalée au ministère de la Défense.

1.3- Entraînement à la lutte anti-sous-marine

D'aucuns invoquent l'importance des sous-marins canadiens dans l'entraînement de la lutte anti-sous-marine. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, le Bloc Québécois ne croit pas à la menace sous-marine. Donc l'argumentation d'un programme de lutte à la menace sous-marine ne peut pas tenir selon nous et ce serait faire payer trop cher aux contribuables canadiens de se doter de sous-marins juste pour entraîner la marine américaine à ce type de lutte.

2- Nécessité constabulaire

Certains témoins ont tenté de convaincre le Bloc Québécois de l'importance des sous-marins pour protéger le littoral de nos côtes et de lutter contre le trafic illicite. Analysons ces deux raisons.

2.1- Protection du littoral

Le Bloc Québécois considère qu'il existe une menace réelle d'infiltration d'individus ou de matériel non bienvenus au Canada. Il est vrai aussi que le Canada avec ses trois mers a un immense littoral à protéger. La solution pour le Bloc Québécois réside davantage dans l'utilisation d'avions de reconnaissance et dans les UAV (véhicule non habité) que dans les coûts extravagants des sous-marins.

Le nombre de sous-marins (4) et la superficie du territoire à couvrir, de même que leur vitesse de déplacement, inciterait n'importe quelle personne mal intentionnée à défier le système de détection littoral. Les probabilités de détections étant presque nulles. L'utilisation des UAV cependant seraient beaucoup plus efficace et surtout beaucoup moins coûteuse. Ces appareils ont un rayon d'action et des vitesses de déplacements bien supérieurs à ceux des sous-marins. En augmentant leur nombre, ils peuvent facilement couvrir l'ensemble du littoral et en peu de temps.

2.2 Contrôle du trafic illicite navigable

La même explication que la surveillance du littoral s'applique ici. Les navires indésirables, particulièrement sur la côte ouest où un seul sous-marin est opérationnel, ne considéreront pas les sous-marins comme une menace à leurs activités illicites. Cette situation serait différente avec une panoplie de UAV qui seraient en patrouille constante. Leur nombre et leur vitesse d'action auraient un effet dissuasif encore plus fort.

3. Nécessité pour la protection de la souveraineté dans le Grand Nord

Ici deux écoles de pensées s'affrontent. Celle qui met de l'avant qu'une présence appréhendée et invisible protégerait la souveraineté et l'autre école qui pense qu'il faut être le plus visible possible pour sauvegarder la souveraineté. Le Bloc Québécois est de la seconde école. D'ailleurs, les Forces canadiennes entreprennent régulièrement des exercices dans le Grand Nord pour souligner haut et fort leur présence. Les mouvements de troupes et les survols constants d'avions de reconnaissance nous semblent un moyen beaucoup plus opportun de claironner sa souveraineté qu'une vague menace invisible.

De plus, comme les sous-marins diesel électriques n'étant pas dotés d'une capacité anaérobie¹, il leur est interdit de s'aventurer trop loin sous la calotte polaire.

PROCESSUS DE PRISE DE DECISION

1. Équipe de négociation faible

Une simple lecture de certaines dispositions nous porte à croire que l'équipe de négociation canadienne a agi avec amateurisme. En effet, les négociateurs ont accepté, dans l'article 13, que ce soit le droit anglais qui régit le contrat. Ce faisant, ils se plaçaient sur le terrain des Britanniques. Ces négociateurs ont aussi accepté l'article 27.6 qui prévoit qu'en cas de défaut de paiement du Canada, le gouvernement britannique est en droit de résilier le bail et d'exiger la totalité des sommes restant à être versées. Cependant, c'est surtout l'article 34.1 qui pose problème. En effet, il dispense le Royaume-Uni d'offrir des garanties en ce qui concerne la conception et la construction des sous-marins alors que, de son côté, le Canada reconnaît que la conception des sous-marins est éprouvée. Cet article laisse peu de jeu pour d'éventuels recours contre le vendeur.

2. Valse de décisions du gouvernement

Bien que le Bloc Québécois soit conscient que le livre blanc de 1994 prévoyait l'achat de sous-marins, il faut quand même prendre note que les députés du Bloc Québécois ont soumis un rapport dissident volumineux sur l'ensemble de cette politique². À cette époque, le Bloc Québécois s'opposait déjà à l'achat de sous-marins. Depuis longtemps, le Bloc Québécois insiste sur la nécessité de revoir la politique sur la Défense. En effet, si le gouvernement fédéral avait eu une vision à long terme et avait planifié ses achats, il n'aurait pas gaspillé plus de 3/4 de milliard de \$ en fonds publics pour ces sous-marins que même le gouvernement australien ne voulait pas !

Ce qui est notable également, c'est la suite de rebondissements négatifs qu'ont

¹ Les systèmes anaérobiques permettent aux sous-marins diesels électriques conventionnels de rester en plongée pendant de plus longues périodes. Normalement, les sous-marins diesel-électrique doivent remonter en surface afin de recharger les batteries à l'aide du moteur diesel, ce qui cause un grand risque de détection car on doit hisser le tube d'air pour permettre l'admission d'air aux moteurs diesel et de mettre en service le système d'évacuation des gaz d'échappement. Avec le système anaérobie cela permet le fonctionnement des moteurs diesel tandis que le sous-marin est entièrement immergé, c.-à-d., sans employer une prise d'air.

² Rapport dissident des députés du Bloc Québécois faisant partie du Comité spécial mixte sur la politique de défense du Canada, dans le rapport de ce comité intitulé *La sécurité dans un monde en évolution*, octobre 1994, p. 92.

entraînés les décisions et non décisions du Premier ministre et du Conseil des ministres.

Les délibérations du Conseil des ministres étant secrètes, il faut quand même se poser plusieurs questions.

D'abord, est-ce qu'il fallait absolument se doter de sous-marins pour remplacer les vieux Obérons? Quelle a été l'évaluation du conseil des ministres en ce qui a trait à l'importance d'une capacité sous-marine?

Est-ce que la marine canadienne a bien renseigné le Conseil des ministres ou était-elle obnubilée par l'obligation de cet achat au point de fermer les yeux sur l'aspect négatif et l'état réel des sous-marins de type Victoria ?

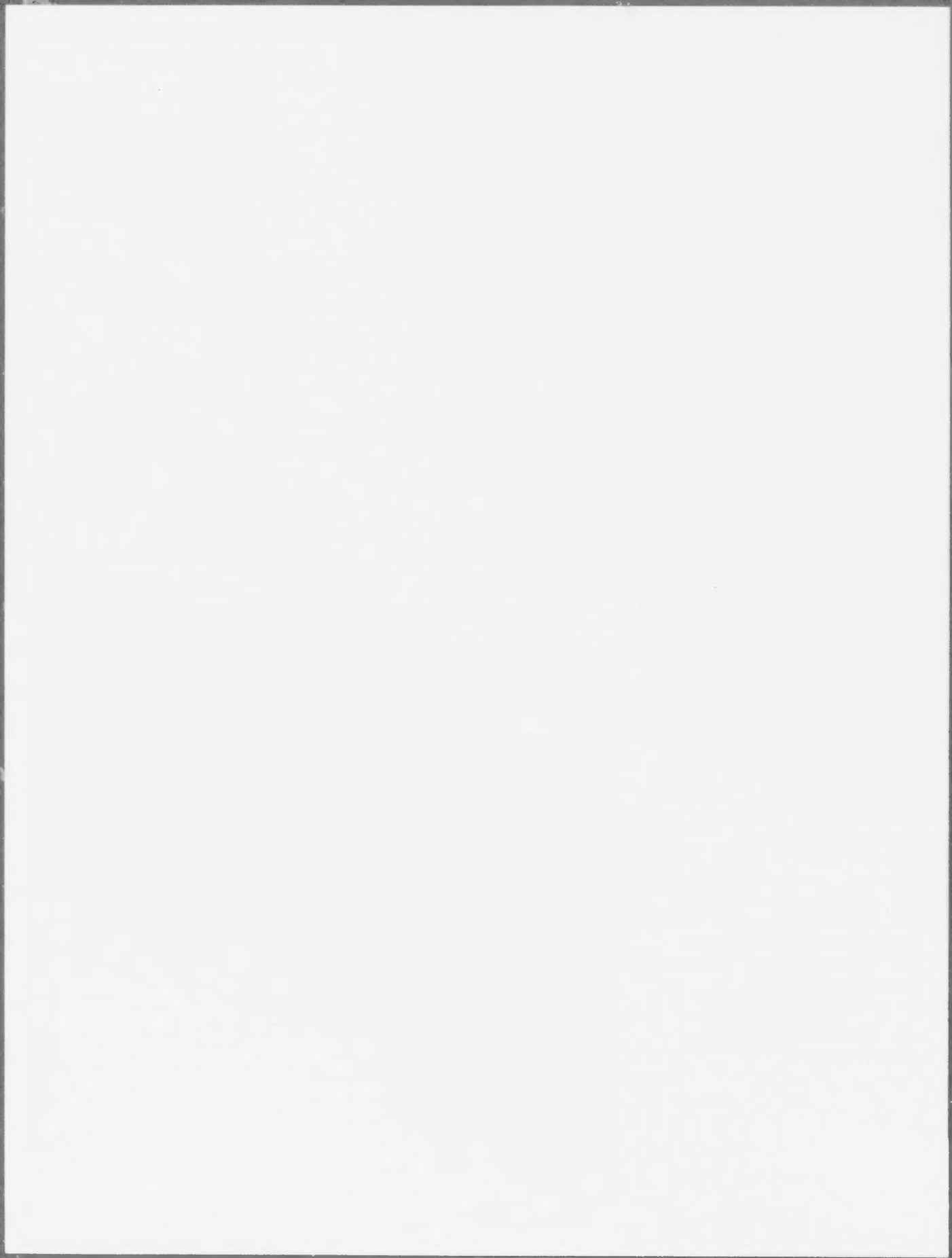
Pourquoi les sous-marins de type Victoria uniquement et ne pas avoir considéré d'autres types de sous-marins de d'autres nations ?

Pourquoi maintenir une capacité sous-marine alors que les budgets du ministère de la Défense étaient considérablement réduits et que d'autres priorités étaient plus essentielles ?

Pourquoi avoir soulevé une possibilité de troc, c'est-à-dire obtenir les sous-marins en échange de l'emploi de nos bases à des fins d'entraînement pour les troupes britanniques, alors que la réalité n'a pas été celle-là ? En effet, le gouvernement fédéral a décidé de payer selon un calendrier de paiements échelonnés sur plusieurs années. Le gouvernement n'a jamais remis les pendules à l'heure à l'effet que le troc n'avait pas eu lieu.

LES DERNIERS 100 MILLIONS \$

Finalement, le Bloc Québécois a tenté en vain de convaincre le Comité de la nécessité de se garder un levier de négociation en retenant le dernier paiement de 150 millions \$ pour une tentative d'entente de gré à gré avec le gouvernement britannique. Le porte-parole à la Défense du Bloc Québécois a même écrit au ministre de la Défense, le 30 mars 2005, pour le convaincre de s'entendre de gré à gré avec son homologue britannique ne pas verser la tranche de 45 millions \$ prévu dans le calendrier des paiements. La correspondance est restée lettre morte. Il apparaît important pour le Bloc Québécois de revenir à la charge auprès du ministre canadien de la Défense afin qu'il avise son vis-à-vis britannique que le Canada propose à la Grande-Bretagne l'ouverture de négociation de gré à gré dans le but que la Grande-Bretagne reconnaisse sa responsabilité dans la tournure dramatique des événements et, conséquemment, qu'elle renonce à percevoir les derniers 100 millions\$.



PROCÈS-VERBAL

Le 13 avril 2005
(Séance n^o 31)

Le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 21, dans la pièce 362 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de Pat O'Brien, président.

Membres du Comité présents : Claude Bachand, l'hon. Larry Bagnell, l'hon. Bill Blaikie, Rick Casson, Betty Hinton, l'hon. Judi Longfield, Dave MacKenzie, l'hon. Keith Martin, Pat O'Brien, Gordon O'Connor, Gilles-A. Perron et Anthony Rota.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement :* Michel Rossignol, analyste. *À titre individuel :* Joseph P. Culligan, consultant.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée le 18 octobre 2004, le Comité reprend son étude sur l'acquisition de sous-marins par les Forces canadiennes.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé: Acquisition des sous-marins de la classe Victoria par le Canada.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport l'opinion complémentaire du Bloc Québécois, à condition qu'elle ne dépasse pas cinq (5) page et soit remise en version électronique au greffier du Comité, au plus tard à 4 h, le vendredi 15 avril 2005.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires à la tenue d'une conférence de presse le lundi 18 avril 2005.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Il est convenu, — Que les témoins suivants : Lgén Dumais, Sous-chef d'état major de la Défense, Vam Maddison et Vam Buck, Chef de l'état major de la Défense soient invités à comparaître relativement au Chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada : Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle.

À 17 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Angela Crandall